

Брюксел, 20.12.2017  
COM(2017) 835 final

2017/0360 (NLE)

**МОТИВИРАНОТО ПРЕДЛОЖЕНИЕ В СЪОТВЕТСТВИЕ С ЧЛЕН 7,  
ПАРАГРАФ 1 ОТ ДОГОВОРА ЗА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ОТНОСНО  
ПРИНЦИПИТЕ НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА В ПОЛША**

Предложение за

**РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА**

**относно констатирането на очевиден риск от тежко нарушение на принципите на  
правовата държава от страна на Република Полша**

## **ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ**

### **1. ВЪВЕДЕНИЕ**

- (1) Европейският съюз се основава на общи ценности, залегнали в член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), в това число зачитане на принципите на правовата държава. Освен че изпълнява задачата да осигурява спазването на правото на ЕС, Комисията носи отговорност също така, заедно с Европейския парламент, държавите членки и Съвета, да гарантира общите ценности на Съюза.
- (2) Съдебната практика на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека, както и документи, изготвени от Съвета на Европа, по-специално въз основа на експертните познания на Европейската комисия за демокрация чрез право („Венецианска комисия“), дават неизчерпателен списък на тези принципи и по този начин определят основния смисъл на принципите на правовата държава. Сред тези принципи са законността, което означава прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес; правната сигурност; разделението на властите; забраната на произвол от страна на органите на изпълнителната власт; независимостта и безпристрастността на съда; ефективният съдебен контрол със зачитане на основните права; и равенството пред закона<sup>1</sup>. Освен да отстояват тези принципи и ценности, държавните институции имат също така задължение за лоялно сътрудничество.
- (3) Съгласно член 7, параграф 1 от ДЕС по мотивирано предложение на една трета от държавите членки, на Европейския парламент или на Европейската комисия Съветът, с мнозинство от четири пети от своите членове, след като получи одобрение от Европейския парламент, може да констатира наличието на очевиден риск от тежко нарушение от държава членка на ценностите, посочени в член 2. Преди да направи тази констатация, Съветът изслушва въпросната държава членка и може да отправи препоръки към нея, като действа съгласно същата процедура.
- (4) В настоящото мотивирано предложение съгласно член 7, параграф 1 от ДЕС са изложени опасенията на Комисията по отношение на спазването на принципите на правовата държава от страна на Полша. С него Съветът се приканва да констатира, въз основа на същата разпоредба, наличието на очевиден риск от тежко нарушение от Република Полша на принципите на правовата държава, което е една от ценностите, посочени в член 2 от ДЕС.
- (5) Опасенията на Комисията се отнасят до следните въпроси:
  - 1) липсата на независим и легитимен конституционен контрол;
  - 2) приемането от полския парламент на ново законодателство за полската съдебна система, което предизвиква дълбока загриженост относно независимостта на съдебната власт и значително увеличава системната заплаха за принципите на правовата държава в Полша:
    - а) закона за Върховния съд, одобрен от Сената на 15 декември 2017 г.;

---

<sup>1</sup> Вж. приложение I, раздел 2 от Съобщението на Комисията до Европейския парламент и до Съвета от 11 март 2014 г., озаглавено „Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава“ (COM(2014) 158 final).

- б) закона за изменение на Закона за общите съдилища („Закон за организацията на общите съдилища“), обнародван в полския Официален вестник на 28 юли 2017 г. и влязъл в сила на 12 август 2017 г.;
- в) закона за изменение на Закона за Националния съдебен съвет и някои други закони („Закон за Националния съдебен съвет“), одобрен от Сената на 15 декември 2017 г.;
- г) закона за изменение на Закона за Националната школа за съдии и прокурори, Закона за организацията на общите съдилища и някои други закони („Закон за Националната школа за съдии“), обнародван в полския Официален вестник на 13 юни 2017 г. и влязъл в сила на 20 юни 2017 г.

## 2. ФАКТИЧЕСКИ И ПРОЦЕСУАЛЕН КОНТЕКСТ

- (6) От ноември 2015 г. насам Комисията следи отблизо развитието във връзка с принципите на правовата държава в Полша и предприе действия. Пълен отчет на тези развития във връзка с принципите на правовата държава в Полша и диалога на Комисията с правителството на Полша съгласно Уредбата за правовата държава<sup>2</sup> е представен в препоръките на Комисията (ЕС) 2016/1374<sup>3</sup>, (ЕС) 2017/146<sup>4</sup> и (ЕС) 2017/1520<sup>5</sup>. По-долу е представен преглед на основните развития.
- (7) В Уредбата за правовата държава са дадени насоки за диалог между Комисията и съответната държава членка, за да се предотврати разрастването на системните заплахи за принципите на правовата държава. С този диалог се цели да се даде възможност на Комисията да намери решение със съответната държава членка, за да се предотврати появата на системна заплаха за върховенството на закона, която би могла да прерасне в „очевиден риск от тежко нарушение“, който потенциално би задействал процедурата по член 7 от ДЕС. Уредбата следва да бъде прилагана в случаи, когато органите на една държава членка предприемат мерки или толерират ситуации, които могат да засегнат систематично и неблагоприятно интегритета, стабилността или правилното функциониране на институциите и на предпазните механизми, установени на национално равнище, за да се гарантира върховенството на закона („национални гаранции за върховенството на закона“)<sup>6</sup>. Уредбата за правовата държава включва три етапа. На първия етап („Оценка от Комисията“) Комисията събира и проучва цялата свързана информация и преценява дали са налице ясни признаци на системна заплаха за върховенството на закона. Ако в резултат на тази предварителна оценка

<sup>2</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета от 11 март 2014 г. „Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава“ (COM(2014) 158 final).

<sup>3</sup> Препоръка (ЕС) 2016/1374 на Комисията от 27 юли 2016 г. относно принципите на правовата държава в Полша (ОВ L 217, 12.8.2016 г., стр. 53).

<sup>4</sup> Препоръка (ЕС) 2017/146 на Комисията от 21 декември 2016 г. относно принципите на правовата държава в Полша в допълнение към Препоръка (ЕС) 2016/1374 (ОВ L 22, 27.1.2017 г., стр. 65).

<sup>5</sup> Препоръка (ЕС) 2017/1520 на Комисията от 26 юли 2017 г. относно принципите на правовата държава в Полша в допълнение към Препоръки (ЕС) 2016/1374 и (ЕС) 2017/146 (ОВ L 228, 2.9.2017 г., стр. 19).

<sup>6</sup> Точка 4.1 от Съобщение COM(2014) 158 final.

Комисията смята, че има системна заплаха за върховенството на закона, тя започва диалог със съответната държава членка, като изпраща „становище за върховенството на закона“, привежда доказателства за своята загриженост и предоставя на съответната държава членка възможността да отговори. На втория етап („Препоръка за върховенството на закона“), ако въпросът не е решен по задоволителен начин, Комисията може да изготви „препоръка за върховенството на закона“ към съответната държава членка. В такъв случай Комисията посочва основанията за своята загриженост и препоръчва държавата членка да разреши идентифицираните проблеми в определен срок и да информира Комисията за предприетите за тази цел стъпки. На третия етап („Действия след изпращането на препоръката за върховенството на закона“) Комисията наблюдава какви действия ще предприеме съответната държава членка по повод на препоръката. Целият процес се основава на непрекъснат диалог между Комисията и съответната държава членка.

- (8) През последните две години Комисията широко използва възможностите, предоставени от Уредбата за правовата държава, за да провежда конструктивен диалог с полските власти. В хода на този процес Комисията винаги обосноваваше своите опасения безпристрастно и задълбочено. Комисията издаде едно становище за върховенството на закона и три препоръки за върховенството на закона. С полските власти бяха обменени над 25 писма по този въпрос. Бяха проведени редица срещи и контакти между Комисията и полските власти във Варшава и Брюксел, главно преди издаването на първата препоръка за върховенството на закона. Комисията винаги демонстрира ясно готовността си да води конструктивен диалог и многократно отправи покани към полските власти за по-нататъшни срещи за тази цел.

## **2.1. Начало на процеса по Уредбата за правовата държава**

- (9) Преди общите избори за Сейм, проведени на 25 октомври 2015 г., на 8 октомври 2015 г. предишният законодателен орган номинира петима души, които президентът на Републиката да „назначи“ за съдии в Конституционния съд. Трима от съдиите трябваше да заемат места, освободени по време на мандата на предишния законодателен орган, а двама — места, освободени по време на мандата на постъпващия законодателен орган, който започна работа на 12 ноември 2015 г. След общите избори, на 19 ноември 2015 г. Сеймът измени Закона за Конституционния съд по ускорената процедура, като въведе възможността за отмяна на съдебните номинации, направени от предходния законодателен орган, и за номиниране на петима нови съдии. На 25 ноември 2015 г. Сеймът прие предложение за отмяна на петте номинации на предходния законодателен орган и на 2 декември номинира петима нови съдии.
- (10) Конституционният съд беше сезиран във връзка с решенията и на предходния, и на новия законодателен орган. Съдът постанови съответно две решения на 3 и 9 декември 2015 г. В решението си от 3 декември 2015 г.<sup>7</sup> Конституционният съд постанови, наред с другото, че при предходния си мандат Сеймът е имал право да номинира трима съдии, които да заменят съдиите, чиито мандати са изтекли на 6 ноември 2015 г. В същото време Съдът поясни, че Сеймът не е имал право да избира двамата съдии, които да заменят онези, чиито мандат изтича през декември. В решението също така бе изрично посочено

---

<sup>7</sup> К 34/15.

задължението избраният от Сейма съдия незабавно да положи клетва пред президента на Републиката. На 9 декември 2015 г.<sup>8</sup> Конституционният съд, наред с другото, обяви за недействително правното основание за номинирането от новия Сейм на тримата съдии за местата, освободени на 6 ноември 2015 г., за които предишният законодателен орган вече бе законно номинирал съдии.

- (11) На 22 декември 2015 г. Сеймът прие Закон за изменение на Закона за Конституционния съд, който засяга функционирането на Съда, както и независимостта на неговите съдии<sup>9</sup>.
- (12) На 23 декември 2015 г. Комисията изпрати писмо до полското правителство, в което отправи запитване относно предвидените стъпки по отношение на горепосочените две решения на Конституционния съд. Комисията заяви своето очакване приетият на 22 декември 2015 г. закон да не бъде приведен в сила, докато не бъде направена цялостна и подходяща оценка на всички въпроси, свързани с неговото въздействие върху независимостта и функционирането на Конституционния съд. Комисията препоръча полските власти да работят в тясно сътрудничество с Венецианската комисия. На 11 януари Комисията получи отговор от полското правителство, който не даде отговор на съществуващите опасения.
- (13) На 23 декември 2015 г. полското правителство поиска становището на Венецианската комисия относно закона, приет на 22 декември 2015 г. Полският парламент обаче не изчака това становище, преди да предприеме по-нататъшни стъпки, и законът беше обнародван в Официален вестник и влезе в сила на 28 декември 2015 г.
- (14) През декември 2015 г. и януари 2016 г. Сеймът прие серия от особено чувствителни нови законодателни актове, някои от тях чрез ускорени законодателни процедури, като например, в частност, медиен закон<sup>10</sup>, нов Закон за държавните служители<sup>11</sup>, Закон за изменение на Закона за полицията и някои други закони<sup>12</sup>, както и Закон за прокуратурата<sup>13</sup>.
- (15) На 13 януари 2016 г. Комисията проведе първи предварителни разисквания, за да се направи оценка на ситуацията в Полша. Комисията реши да проучи ситуацията съгласно уредбата за правовата държава и упълномощи първия заместник-председател Тимерманс да започне диалог с институциите в Република Полша с цел изясняване на разглежданите въпроси и намиране на възможни решения. В същия ден Комисията информира полското правителство за тези си решения.
- (16) На 19 януари 2016 г. Комисията изпрати писмо до полското правителство, с което предложи да предостави експертна помощ и възможност за обсъждане на

---

<sup>8</sup> К 35/15.

<sup>9</sup> Закон от 22 декември 2015 г. за изменение на Закона за Конституционния съд от 25 юни 2015 г., обнародван в Официален вестник на 28 декември, статия 2217.

<sup>10</sup> Закон от 30 декември 2015 г. за изменение на Закона за радио- и телевизионното излъчване, обнародван в Официален вестник на 7 януари 2016 г., статия 25.

<sup>11</sup> Закон от 30 декември 2015 г. за изменение на Закона за държавните служители и някои други закони, обнародван в Официален вестник на 8 януари 2016 г., статия 34.

<sup>12</sup> Закон от 15 януари 2016 г. за изменение на Закона за полицията и други закони, обнародван в Официален вестник на 4 февруари 2016 г., статия 147.

<sup>13</sup> Закон от 28 януари 2016 г. за прокуратурата, обнародван в Официален вестник на 15 февруари 2016 г., статия 177; Закон от 28 януари 2016 г. — Правилник за прилагане на закона — Закон за прокуратурата, обнародван в Официален вестник на 15 февруари 2016 г., статия 178.

въпросите, свързани с новия медиен закон. В писмо до Комисията от 19 януари 2016 г. полското правителство изложи своята позиция по спора относно назначаването на съдии, като се позова, наред с другото, на конституционна обичайна практика за назначаване на съдии.

- (17) На 9 март 2016 г. Конституционният съд е постановил, че приетият на 22 декември 2015 г. закон е противоконституционен. До момента това решение не е обнародвано от правителството в Официален вестник, вследствие на което то няма правно действие. Официалната обосновка на правителството за решението му бе твърдението, че Съдът на публичната служба е трябвало да постанови решението с предвидения в закона кворум който закон обаче бе обявен за противоконституционен. В Конституционния съд обаче имаше само 12 правомерно назначени съдии, а останалите трима съдии, назначени от Сейма през октомври 2015 г., бяха в очакване да положат клетва пред президента на Републиката.
- (18) На 11 март 2016 г. Венецианската комисия прие своето становище относно измененията на Закона за Конституционния съд от 25 юни 2015 г.<sup>14</sup> Що се отнася до назначаването на съдии, в становището полският парламент беше приканен да намери решение на основата на принципите на правовата държава, като зачете решенията на Съда. Венецианската комисия счете, наред с другото, че кворумът, изискващ висок процент на присъствие, изискването за мнозинство от две трети за приемане на решения и строгото правило, което прави невъзможно разглеждането на спешни случаи, особено взети заедно, биха направили Съда неефективен. Накрая, тя счете, че отказът да се обнародва решението от 9 март 2016 г. допълнително ще задълбочи конституционната криза в Полша.
- (19) След решението от 9 март 2016 г. Конституционният съд възобнови дейността си по произнасяне на решения по дела. Полското правителство не участва в тези производства. Освен това полското правителство отказа да обнародва впоследствие решения, постановени от Конституционния съд.
- (20) На 13 април 2016 г. Европейският парламент прие Резолюция относно положението в Полша, с която прикани полското правителство да съблюдава, обнародва и изцяло да изпълни без по-нататъшно забавяне решението на Конституционния съд от 9 март 2016 г., както и да изпълни решенията от 3 и 9 декември 2015 г., и го призова да изпълни изцяло препоръките на Венецианската комисия<sup>15</sup>.
- (21) На 26 април 2016 г. Общото събрание на Върховния съд на Полша прие резолюция, в която се потвърждава действителността на решенията на Конституционния съд, независимо от това, че полското правителство отказва да ги обнародва в Официален вестник.

---

<sup>14</sup> Становище № 833/2015, CDL-AD(2016)001 („CDL-AD(2016)001“).

<sup>15</sup> Резолюция на Европейския парламент от 13 април 2016 г. относно положението в Полша (2015/3031 (RSP)).

## **2.2. Становището относно върховенството на закона**

- (22) Между февруари 2016 г. и юли 2016 г. Комисията и полското правителство размениха редица писма и се срещнаха по различни поводи<sup>16</sup>.
- (23) Въпреки задълбочения и конструктивен характер на тези обмени между Комисията и полското правителство, те не успяха да разсеят опасенията на Комисията. На 1 юни 2016 г. Комисията прие становище относно принципите на правовата държава в Полша. След диалога, който се водеше с полските органи от 13 януари, Комисията счете за необходимо да формализира в това становище своята оценка за настоящата ситуация. В становището е изложена загрижеността на Комисията, като целта му беше провежданят към момента диалог с полските органи да се съсредоточи върху намирането на решение.
- (24) С писмо до Комисията от 24 юни 2016 г. полското правителство потвърди получаването на становището на Комисията от 1 юни 2016 г. относно принципите на правовата държава. С писмото Комисията беше информирана за състоянието на парламентарната работа в Полша, включително за новия Закон за Конституционния съд, и беше изразено убеждението, че работата, която се върши в Парламента относно нов закон за Конституционния съд, е правилният път за намирането на конструктивно решение.
- (25) На 22 юли 2016 г. Сеймът прие нов закон за Конституционния съд, който беше обнародван в Официален вестник на 1 август 2016 г. На различни етапи от законодателния процес Комисията изрази мнение и обсъди съдържанието на проектозакона с полските органи.

## **2.3. Препоръка (ЕС) 2016/1374 относно принципите на правовата държава (първа препоръка)**

- (26) На 27 юли 2016 г. Комисията прие препоръка относно принципите на правовата държава в Полша. В своята препоръка Комисията обясни обстоятелствата, при които на 13 януари 2016 г. реши да проучи ситуацията съгласно уредбата за правовата държава и при които на 1 юни 2016 г. прие становище относно принципите на правовата държава в Полша. В препоръката е обяснено също така, че обменените становища между Комисията и полското правителство не са успели да разсеят опасенията на Комисията. В препоръката си Комисията констатира, че е налице системна заплаха за принципите на правовата държава в Полша, и препоръча полските органи спешно да предприемат подходящи действия за отстраняването на тази заплаха. Поспециално Комисията препоръча полските органи: а) да изпълнят в пълна степен решенията на Конституционния съд от 3 и 9 декември 2015 г., с които се изисква тримата съдии, които правомерно са били номинирани през октомври 2015 г. от 7<sup>-ата</sup> сесия на Сейма, да встъпят в длъжност като съдии в Конституционния съд, а тримата съдии, номинирани от 8<sup>-ата</sup> сесия на Сейма за вече заети длъжности без действително правно основание, да не встъпват в длъжност като съдии; б) да обнародват и изпълнят в пълна степен решенията на Конституционния съд от 9 март 2016 г. и да осигурят автоматичното обнародване на бъдещите решения, без това да зависи от каквото и да било решение на изпълнителната или законодателната власт; в) да гарантират, че

<sup>16</sup> Писма на Комисията от 1 февруари 2016 г. и 3 март 2016 г.; писма от полското правителство от 29 февруари 2016 г., 21 март 2016 г., 31 март 2016 г. и 24 юни 2016 г.; срещи между Комисията и полското правителство от 5 април 2016 г., от 24 май 2016 г. и от 26 май 2016 г.

при всяка реформа на Закона за Конституционния съд се зачитат решенията на Конституционния съд, в това число решенията от 3 и 9 декември 2015 г. и решението от 9 март 2016 г., както и че становището на Венецианската комисия се взема предвид в пълна степен; и да гарантират, че ефективността на Конституционния съд като гарант на Конституцията няма да бъде засегната; г) да гарантират възможността на Конституционния съд да упражни контрол върху конституционността на приетия на 22 юли 2016 г. нов Закон за Конституционния съд преди влизането му в сила и да обнародват и изпълнят в пълна степен решението на Съда в тази връзка; д) да се въздържат от действия и публични изявления, които могат да засегнат легитимността и ефективността на Конституционния съд.

- (27) Комисията прикани полското правителство в срок до три месеца да реши установените в Препоръката проблеми и да уведоми Комисията за предприетите стъпки в това отношение. Комисията отбелязва, че все още е готова да води конструктивен диалог с полското правителство. В своя отговор от 27 октомври 2016 г. полското правителство изрази несъгласие по всички точки от позицията, изразена в препоръката, и не обяви никакви нови мерки за разсейване на опасенията, изразени от Комисията по отношение на спазването на върховенството на закона.
- (28) На 30 юли 2016 г. президентът на Републиката подписа Закона от 22 юли 2016 г., който беше обнародван в Официален вестник на 1 август 2016 г.
- (29) На 11 август 2016 г. Конституционният съд постанови решение относно Закона от 22 юли 2016 г.<sup>17</sup> В решението редица разпоредби от този закон бяха обявени за противоконституционни, като всички те бяха идентифицирани от Комисията като повод за загриженост също така в нейната препоръка от 27 юли 2016 г.<sup>18</sup> Полското правителство не призна действителността на това решение и не го обнародва в Официален вестник.
- (30) На 16 август 2016 г. полското правителство обнародва 21 решения на Съда, постановени в периода 6 април 2016 г.—19 юли 2016 г. Решенията от 9 март 2016 г. и от 11 август 2016 г. обаче не бяха обнародвани от правителството.
- (31) На 14 септември 2016 г. Европейският парламент прие Резолюция относно положението в Полша<sup>19</sup>, призовавайки, наред с другото, правителството на Полша да си сътрудничи с Комисията в съответствие с принципа на лоялното сътрудничество, предвиден в Договора.
- (32) На 14 октомври 2016 г. Венецианската комисия прие своето становище относно Закона за Конституционния съд от 22 юли 2016 г.<sup>20</sup>. Независимо от подобренията в сравнение със Закона за изменение от 22 декември 2015 г., в становището се отбелязва, че новоприетият Закон за Конституционния съд значително ще забави и възпрепятства работата му, която вероятно ще стане неефективна, както и че ще подкопае неговата независимост чрез упражняването на прекомерен законодателен и изпълнителен контрол върху

<sup>17</sup> К 39/16.

<sup>18</sup> Сред основанията за обявяване на противоконституционност бяха по-специално принципите на разделение на властите и баланса между тях, независимостта на съдилищата и трибуналите от другите власти, независимостта на съдиите и принципът на етично поведение и ефикасност на публичните институции.

<sup>19</sup> Резолюция на Европейския парламент от 14 септември 2016 г. относно неотдавнашните събития в Полша и тяхното въздействие върху основните права, както са определени в Хартата на основните права на Европейския съюз (2016/2774 (RSP).

<sup>20</sup> Становище № 860/2016, CDL-AD(2016)026 („CDL-AD(2016)026“).



неговото функциониране. В становището се отправят критики също така към системата, според която кандидатите за поста на председател на Съда се предлагат на президента на Републиката, което би могло да доведе до ситуацията да бъде назначен кандидат, който не се ползва с подкрепата на значителен брой съдии. В становището се подчертава също така, че проблемът с назначаването на съдии не е решен съобразно препоръките и че прилагането на разпоредбата на Закона от 22 юли 2016 г., изискваща от председателя на Съда да възлага дела на тримата съдии, назначени през декември, ще е в противоречие с решенията на Съда. В становището се стига до заключението, че като е приел закона, полският парламент е поел правомощия за изменение на Конституцията, каквито не е имал, докато е действал в качеството си на обикновено народно събрание. В становището се казва, че полският парламент и правителството са продължили да оспорват позицията на Конституционния съд като окончателен арбитър по конституционни въпроси и са си присвоили това право: те са създали нови пречки пред ефективното функциониране на Съда и са действали за по-нататъшното ограничаване на неговата независимост. Според становището, като са удължили конституционната криза, те са възпрепятствали Конституционния съд, който не може да изпълнява своята конституционна роля на пазител на демокрацията, върховенството на закона и човешките права. Полското правителство реши да не участва в заседанието на Венецианската комисия на 14 октомври 2016 г., тъй като сметна, че становището на Венецианската комисия е едностранчиво и не взема под внимание позицията на правителството.

- (33) На 31 октомври 2016 г. Комитетът на ООН по правата на човека<sup>21</sup> изрази загриженост относно отрицателното въздействие на законодателните реформи, в това число измененията на Закона за Конституционния съд от ноември и декември 2015 г. и юли 2016 г., незачитането на решенията на Конституционния съд; функционирането и независимостта на Съда и прилагането на Международния пакт за граждански и политически права. Комитетът настойчиво прикани Полша незабавно да обнародва официално всички решения на Съда, да се въздържа от въвеждането на мерки, които пречат на ефективното му функциониране, и да осигури прозрачен и безпристрастен процес по назначаване на неговите членове и тяхната несменяемост, при спазване на всички изисквания за законност съгласно националното и международното право.
- (34) На 7 ноември 2016 г. Конституционният съд постанови решение относно конституционносъобразността на разпоредбите на Закона от 22 юли 2016 г., що се отнася до избора на председател и заместник-председател на Съда<sup>22</sup>, като посочва, че Конституцията трябва да се тълкува в смисъл, че председателят на съда се назначава от президента на Републиката измежду кандидатите, които са получили мнозинство от гласовете в Общото събрание на Съда.
- (35) На 1 и 2 декември 2016 г. Сенатът прие Закона от 30 ноември 2016 г. за правния статут на съдиите в Конституционния съд („Закон за статута на

<sup>21</sup> Заключителни наблюдения по седмия периодичен доклад за Полша.

<sup>22</sup> К 44/16; Съдът бе принуден да промени своя състав и да заседава в състав от петима съдии вместо в пълен състав, поради отказа на трима съдии от Съда да участват в делото и предвид факта, че тримата съдии, които правомерно са били номинирани през месец октомври 2015 г. от 7-ата сесия на Сейма, не са встъпили в длъжност като съдии в Съда (вж. заповед на председателя на Конституционния съд от 7 ноември 2016 г.).

съдиите“) и Закона от 30 ноември 2016 г. за организацията и производствата в Конституционния съд („Закон за организацията и производствата“).

- (36) На 14 декември 2016 г. в Европейския парламент беше проведен дебат относно ситуацията с върховенството на закона в Полша. По време на този дебат Комисията настойчиво призова полските органи да не привеждат в сила новите закони преди Конституционният съд да е успял да разгледа тяхната конституционосъобразност.
- (37) На 15 декември 2016 г. Сенатът прие Закона от 13 декември 2016 г. за прилагане на Закона за организацията и производствата и на Закона за статута на съдиите („Закон за прилагане“).
- (38) На 19 декември 2016 г. президентът на Републиката подписа трите нови закона, уреждащи функционирането на Конституционния съд, които бяха публикувани в Държавен вестник. Същия ден президентът на Републиката назначи съдия Julia Przyłębska — съдия, избран от новия Сейм — на позицията „изпълняващ длъжността председател на Конституционния съд“.
- (39) На 20 декември 2016 г. съдия Julia Przyłębska допусна тримата съдии, номинирани от 8<sup>-ата</sup> сесия на Сейма без действително правно основание, да встъпят в длъжност в Съда и свика за същия ден заседание на Общото събрание. Поради краткото предизвестие един съдия не беше в състояние да вземе участие и поиска отлагане на заседанието за следващия ден, което съдия Julia Przyłębska отказа. От общо 14-те съдии, присъстващи на заседанието, гласуваха само тримата неправомерно назначени съдии и трима съдии, назначени от настоящото управляващо мнозинство<sup>23</sup>. Бяха избрани двама кандидати: Julia Przyłębska и Mariusz Muszyński — и бяха предложени на президента на Републиката като кандидати. На 21 декември 2016 г. президентът на Републиката назначи съдия Julia Przyłębska на поста председател на Конституционния съд.

#### **2.4. Препоръка относно принципите на правовата държава (ЕС) 2016/146 (2<sup>ма</sup> препоръка)**

- (40) На 21 декември 2016 г. Комисията прие втора препоръка относно принципите на правовата държава в Полша. Комисията установи, че макар някои от проблемите, засегнати в първата ѝ препоръка, да са били отстранени, все още не са решени важни проблеми и междувременно са възникнали нови опасения. Комисията констатира също така, че процедурата, довела до назначаването на нов председател на Конституционния съд, поражда сериозни опасения по отношение на принципите на правовата държава. Комисията стигна до заключението, че в Полша продължава да е налице системна заплаха за принципите на правовата държава и прикани полското правителство да реши приоритетно установените проблеми в срок от два месеца. Комисията отбеляза, че продължава да е готова да води конструктивен диалог с полското правителство въз основа на препоръката.
- (41) На 20 февруари 2017 г. полското правителство отговори на горепосочената препоръка. В този отговор се изразява несъгласие с оценките, направени в препоръката, и не се обявяват никакви нови действия за разсейване на посочените от Комисията опасения. В отговора се подчертава, че

<sup>23</sup> Протоколи от разискванията на Общото събрание на съдиите в Конституционния съд от 20 декември 2016 г.

назначаването на 21 декември 2016 г. на нов председател на Съда, както и влизането в сила на три нови закона, уреждащи функционирането на Конституционния съд, са създали подходящи условия за функционирането на Съда, след период на парализа, причинена от политически спорове на политици от опозицията, в които е участвал и предишният председател на Съда.

- (42) На 10 януари 2017 г. заместник-председателят на Конституционния съд бе принуден от новоназначения председател на Съда да използва оставащия му отпуск. На 24 март 2017 г. задължителният отпуск на заместник-председателя на Съда бе удължен до края на юни въпреки неговата молба да възобнови работата си като съдия в Съда от 1 април 2017 г. На 12 януари 2017 г. министърът на правосъдието започна производство в Конституционния съд за преглед на конституционсообразността на избора на трима съдии на Съда през 2010 г. Поради това производство вече не са възлагани дела на тези трима съдии. На 16 януари 2017 г. председателят на Венецианската комисия излезе с изявление, изразявайки своята загриженост във връзка с влошаващото се положение в Съда.
- (43) На 20 януари 2017 г. полското правителство оповести провеждането на всеобхватна реформа на съдебната система, включваща набор от закони, включително законопроекти относно Националния съдебен съвет и организацията на общите съдилища, които да бъдат представени в течение на 2017 г.
- (44) На 1 март 2017 г. група от 50 членове на Сейма поискаха от Конституционния съд да обяви за противоконституционни разпоредбите на Закона за Върховния съд, въз основа на които бе избран първият председател на Върховния съд.
- (45) На 11 май 2017 г. Сеймът прие закона за Националната школа за съдии, който бе публикуван на 13 юни 2017 г.
- (46) На 16 май 2017 г. Комисията информира Съвета относно състоянието на върховенството на закона в Полша. В рамките на Съвета бе изразено широко съгласие, че принципите на правовата държава са общ интерес и обща отговорност на европейските институции и на държавите членки. Много широко мнозинство от държавите членки подкрепиха ролята и усилията на Комисията за решаване на този проблем. Държавите членки призоваха правителството на Полша да възобнови диалога с Комисията с оглед решаване на поставените въпроси и изразиха очакването си да получат съответна информация в Съвета по общи въпроси.
- (47) На 23 юни 2017 г. Европейският съвет одобри като цяло специфичните за всяка държава препоръки, отправени до държавите членки в контекста на европейския семестър за 2017 г. Препоръките към Полша съдържат съображение, подчертаващо, че *„(п)равната сигурност, доверието в качеството и предвидимостта на регулаторните, данъчните и другите политики и в институциите са важни фактори, които могат да дадат възможност за ускоряване на темпа на инвестициите. Принципите на правовата държава и независимата съдебна система са също от първостепенно значение в този контекст. Предприемането на мерки в отговор на сериозните опасения относно върховенството на закона ще*

допринесе за повишаване на правната сигурност“. На 11 юли 2017 г. Съветът прие специфичните за всяка държава препоръки<sup>24</sup>.

- (48) На 5 юли 2017 г., след края на мандата на предишния заместник-председател на Конституционния съд, президентът на Републиката назначи нов заместник-председател на Съда, Mariusz Muszyński, въпреки факта, че той бе един от тримата съдии в този съд, назначени неправомерно.
- (49) На 12 юли 2017 г. група членове на Сейма представиха проектозакон за Върховния съд, предвиждащ, наред с другото, освобождаване и принудително пенсиониране на всички съдии от Върховния съд, освен посочените от министъра на правосъдието.
- (50) На 13 юли 2017 г. Комисията написа писмо до полското правителство, в което изрази своята загриженост относно последните законодателни предложения, свързани със съдебната система и с Върховния съд, като подчерта важността Полша да се въздържа от приемането на тези предложения, за да стане възможен един смислен диалог, и в което покани полския външен министър и полския министър на правосъдието на среща за обсъждане на тези въпроси при първа възможност. В писмо до Комисията от 14 юли 2017 г. полското правителство повтори предишните си обяснения относно положението на Конституционния съд.
- (51) На 15 юли 2017 г. Сенатът одобри Закона за Националния съдебен съвет и Закона за организацията на общите съдилища.
- (52) На 19 юли 2017 г. полското правителство отговори на писмото на Комисията от 13 юли 2017 г., засягащо извършваните законодателни реформи в полската съдебна система, и поиска от Комисията да представи своите конкретни опасения във връзка с новите закони, за да може да се проведе по-нататъшно обсъждане. Комисията отговори на тези писма на полското правителство от 14 и 19 юли 2017 г. с писмо от 28 юли 2017 г.
- (53) На 22 юли 2017 г. Сенатът прие Закона за Върховния съд, който бе изпратен на президента на републиката за подпис заедно със Закона за Националния съдебен съвет и Закона за организацията на общите съдилища.
- (54) На 24 юли 2017 г. президентът на републиката направи изявление за решението си да върне в Сейма Закона за Върховния съд и Закона за Националния съдебен съвет.
- (55) На 25 юли 2017 г. президентът на Републиката подписа Закона за организацията на общите съдилища.
- 2.5. Препоръка за принципите на правовата държава (ЕС) 2017/1520 (3<sup>ма</sup> препоръка)**
- (56) На 26 юли 2017 г. Комисията прие трета препоръка относно принципите на правовата държава в Полша, в допълнение към нейните препоръки от 27 юли и 21 декември 2016 г. В тази препоръка Комисията взе предвид развитията, които настъпиха в Полша след препоръката на Комисията от 21 декември 2016 г. Опасенията на Комисията се отнасяха до следните въпроси:
  - 1) липсата на независим и легитимен конституционен контрол;

---

<sup>24</sup> Препоръка на Съвета от 13 юли 2017 г. относно националната програма за реформи на Полша за 2017 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2017 г.

- 2) приемането от полския парламент на ново законодателство за полската съдебна система, което предизвиква дълбока загриженост относно независимостта на съдебната власт и значително увеличава системната заплахата за принципите на правовата държава в Полша:
- а) закона за изменение на Закона за общите съдилища („Закон за организацията на общите съдилища“), обнародван в полския Официален вестник на 28 юли 2017 г. и влязъл в сила на 12 август 2017 г.;
  - б) закона за изменение на Закона за Националната школа за съдии и прокурори, Закона за организацията на общите съдилища и някои други закони („Закон за Националната школа за съдии“), обнародван в полския Официален вестник на 13 юни 2017 г. и влязъл в сила на 20 юни 2017 г.;
  - в) закона за изменение на Закона за Националния съдебен съвет и някои други закони („Закон за Националния съдебен съвет“), одобрен от Сената на 15 юли 2017 г.; този закон бе върнат за разглеждане в Сейма на 24 юли 2017 г. и не влезе в сила;
  - г) закона за Върховния съд; одобрен от Сената на 22 юли 2017 г.; този закон бе върнат за разглеждане в Сейма на 24 юли 2017 г. и не влезе в сила.
- (57) В своята трета препоръка Комисията счита, че положението на системна заплахата за принципите на правовата държава в Полша, посочена в препоръките ѝ от 27 юли 2016 г. и 21 декември 2016 г., сериозно се е влошило. По-конкретно:
- 1) Неправомерното назначение на председателя на Конституционния съд, назначаването на тримата съдии, номинирани от 8<sup>-ата</sup> сесия на Сейма, без действително правно основание, фактът, че един от тези съдии е назначен за заместник-председател на Съда, фактът, че тримата съдии, правомерно номинирани през октомври 2015 г. от предходния законодателен орган, не са могли да встъпят в длъжност като съдии в Съда, както и последвалите събития в Съда, описани по-горе, фактически доведоха до пълна промяна на състава на Съда извън нормалния конституционен процес за назначаване на съдии. Поради тази причина Комисията счита, че независимостта и легитимността на Конституционния съд са сериозно засегнати и затова конституционосъобразността на законите на Полша вече не може да бъде ефективно гарантирана. Решенията, постановени от Конституционния съд при тези обстоятелства вече не може да се считат за осигуряващи ефективен конституционен контрол;
  - 2) Законът за Националната школа за съдии, който вече е в сила, и Законът за Националния съдебен съвет, Законът за организация на общите съдилища и Законът за Върховния съд — ако влязат в сила — структурно подкопават независимостта на съдебната власт в Полша и биха оказали незабавно и конкретно въздействие върху независимото функциониране на съдебната система като цяло. Тъй като независимостта на съдебната власт е ключов компонент от върховенството на закона, тези нови закони значително увеличават системната заплахата за принципите на правовата държава, както бе посочено в предишни препоръки.

- 3) По-специално освобождаването на съдии от Върховния съд, възможното им преназначаване и други мерки, съдържащи се в Закона за Върховния съд, биха увеличили много сериозно системната заплаха за принципите на правовата държава.
  - 4) Новите закони пораждат сериозни опасения по отношение на тяхната съвместимост с Конституцията на Полша, както бе изтъкнато в редица изявления, включително на Върховния съд, на Националния съдебен съвет, на омбудсмана на Полша, на адвокатската колегия и сдруженията на съдиите и адвокатите и на други заинтересовани страни. Както бе посочено по-горе обаче, ефективен конституционен контрол на тези закони вече не е възможен.
  - 5) Накрая, действия и публични изявления против съдии и съдилища в Полша, направени от полското правителство и от членове на парламента от управляващото мнозинство, накърниха доверието в съдебната система като цяло. Комисията подчерта принципа на лоялно сътрудничество между държавните органи, който, както се подчертава в становищата на Венецианската комисия, представлява конституционно предварително условие в една демократична държава, ръководена от принципите на правовата държава.
- (58) Комисията прикани полското правителство да реши посочените в настоящата препоръка проблеми в срок до един месец, считано от получаването на препоръката, и да уведоми Комисията за предприетите стъпки в това отношение. По-специално Комисията препоръчва на полските органи:
- 1) да възстановят легитимността и независимостта на Конституционния съд като гарант на Конституцията на Полша;
  - 2) да обнародват и изпълнят в пълна степен решенията на Конституционния съд от 9 март 2016 г., 11 август 2016 г. и 7 ноември 2016 г.;
  - 3) да гарантират, че Законът за Националния съдебен съвет, Законът за организация на общите съдилища и Законът за Върховния съд няма да влязат в сила, а Законът за Националната школа за съдии ще бъде оттеглен или изменен, за да се осигури съответствието му с Конституцията и с европейските стандарти за независимост на съдебната власт;
  - 4) да се въздържат от мерки, намесващи се в мандата на съдиите във Върховния съд и в тяхната работа;
  - 5) да гарантират, че всяка реформа на съдебната система е в съгласие с принципите на правовата държава, в съответствие с правото на ЕС и европейските стандарти за независимост на съдебната власт, и се подготвя в тясно сътрудничество със съдебните органи и с всички заинтересовани страни;
  - 6) да се въздържат от действия и публични изявления, които могат да засегнат допълнително легитимността на Конституционния съд, на Върховния съд, на общите съдилища, на съдиите, индивидуално или колективно, или на съдебната система като цяло.
- (59) Комисията също поиска от полските органи да не предприемат каквито и да било мерки за освобождаване или принудително пенсиониране на съдии от

Върховния съд, тъй като такива мерки биха засилили много сериозно системната заплаха за принципите на правовата държава. Комисията посочи, че ако полските органи предприемат мерки от този род, Комисията е готова незабавно да задейства член 7, параграф 1 от ДЕС.

- (60) На 31 юли 2017 г. Сеймът е бил официално уведомен за решението на президента на Републиката да наложи вето върху Закона за Националния съдебен съвет и Закона за Върховния съд.
- (61) На 4 август и на 16 август 2017 г. полското правителство изпрати до Комисията писмо с искане за уточнения относно нейната препоръка от 26 юли 2017 г., на което Комисията отговори с писма съответно от 8 август и от 21 август 2017 г.
- (62) На 28 август 2017 г. полското правителство отговори на препоръката от 26 юли 2017 г. В този отговор се изразява несъгласие с всички оценки, направени в препоръката, и не се обявяват никакви нови действия за разсейване на посочените от Комисията опасения.
- (63) На 30 август 2017 г. в становището на Службата на ОССЕ за демократични институции и права на човека (СДИПЧ) бе стигнато до заключението, че отмененият Закон за Върховния съд не отговаря на международните стандарти за независимост на съдебната система<sup>25</sup>.
- (64) На 11 септември 2017 г. полското правителство започна кампания под надслов „Справедливи съдилища“, насочена към постигането на социална подкрепа за провежданата съдебна реформа. Националният съдебен съвет и общите съдилища публикуваха няколко изявления, в които опровергават обвинения, отправени към съдилищата, съдиите и Съвета по време на кампанията.
- (65) На 11 септември 2017 г. Конституционният съд в петчленен състав обяви за противоконституционни определени разпоредби на Гражданския процесуален кодекс, позволяващи на общите съдилища и Върховния съд да преценяват законосъобразността на назначенията за председател и заместник-председател на Конституционния съд<sup>26</sup>.
- (66) На 13 септември 2017 г. министърът на правосъдието започна да упражнява правомощията си за освобождаване от длъжност на председателите и заместник-председателите на съдилищата съгласно Закона за организацията на общите съдилища.
- (67) На 15 септември и на 18 октомври 2017 г., Националният съдебен съвет разкритикува решенията на министъра на правосъдието да освободи от длъжност председатели на съдилищата. Съветът посочи, че подобен произвол от министъра на правосъдието нарушава конституционния принцип на независимост на съдилищата и може да повлияе неблагоприятно върху безпристрастността на съдиите.
- (68) На 15 септември 2017 г. Сеймът назначи лице на вече заета длъжност съдия в Конституционния съд, и това лице положи клетва пред президента на Републиката на 18 септември 2017 г.

---

<sup>25</sup> Служба на ОССЕ за демократични институции и права на човека (СДИПЧ), 30 август 2017 г., Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland (Становище относно някои разпоредби на проектозакона за Върховния съд на Полша).

<sup>26</sup> К 10/17.

- (69) На 15 септември 2017 г. Сеймът прие Закона относно Националния институт за свободата — Център за развитие на гражданското общество, с който се централизира разпределението на средства, включително за организациите на гражданското общество.
- (70) На 22 септември 2017 г. Съветът на ООН по правата на човека обсъди представените в рамките на третия периодичен преглед доклади за Полша, в които се съдържат препоръки относно независимостта на съдебната власт и върховенството на закона.
- (71) На 25 септември 2017 г. Комисията информира Съвета относно ситуацията с върховенството на закона в Полша. Изразено бе широко съгласие, че върховенството на закона е общ интерес и обща отговорност, както и че Полша и Комисията трябва да започнат диалог с цел намиране на решение.
- (72) На 26 септември 2017 г. президентът на Републиката внесе в Сейма два нови проектозакона съответно за Върховния съд и за Националния съдебен съвет.
- (73) На 3 октомври 2017 г. Сеймът предаде двата президентски проектозакона за Върховния съд и за Националния съдебен съвет за консултация със съответните заинтересовани страни, в това число омбудсмана, Върховния съд и Националния съдебен съвет.
- (74) На 6 и 25 октомври 2017 г. Върховният съд публикува своите становища относно двата нови проектозакона за Върховния съд и за Националния съдебен съвет. Съгласно тези становища проектозаконът за Върховния съд значително би ограничил неговата независимост, а проектозаконът за Съдебния съвет не е съвместим с понятието за демократична държава, ръководена от върховенството на закона.
- (75) На 11 октомври 2017 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа прие резолюция относно нови заплахи за върховенството на закона в държави — членки на Съвета на Европа, в която изрази загриженост също така относно тенденциите в Полша, които застрашават зачитането на върховенството на закона, и по-специално независимостта на съдебната власт и принципа на разделение на властите<sup>27</sup>.
- (76) На 13 октомври 2017 г. Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС) излезе със становище<sup>28</sup> по отношение на новия проектозакон за Националния съдебен съвет, в което подчерта несъответствието на проектозакона с европейските стандарти, отнасящи се до съдебните съвети.
- (77) На 23 октомври 2017 г., след приключването на третия цикъл от универсалния периодичен преглед на Полша, върховният комисар на ООН по правата на човека поиска от полските власти да приемат препоръките на Обединените нации относно зачитането на независимостта на съдебната власт.
- (78) На 24 октомври 2017 г. Конституционният съд в състав, включващ двама неправомерно назначени съдии, обяви за противоконституционни разпоредби на Закона за Върховния съд, въз основа на които, наред с другото, е бил назначен настоящият първи председател на Върховния съд.

<sup>27</sup> ПАСЕ, 11 октомври 2017 г., Резолюция 2188 (2017), New threats to the rule of law in Council of Europe member States: selected examples (Нова заплахи за върховенството на закона в държави — членки на Съвета на Европа: избрани примери).

<sup>28</sup> ЕМСС, 13 октомври 2017 г., Становище на Изпълнителния съвет на ЕМСС по искане на Националния съдебен съвет (*Krajowa Rada Sądownictwa*) на Полша.



- (79) На 24 октомври 2017 г. Конституционният съд в състав, включващ двама неправомерно назначени съдии, обяви за конституционносъобразни разпоредби на трите закона за Конституционния съд от декември 2016 г., включително разпоредбите, въз основа на които на двамата неправомерно назначени съдии, участващи в съдебния състав по делото, е било разрешено да участват в правораздавателната дейност на Конституционния съд. Искането на полския омбудсман за отвод по делото на двамата неправомерно назначени съдии бяха отхвърлени от Конституционния съд.
- (80) На 27 октомври 2017 г. специалният докладчик на ООН относно независимостта на съдиите и адвокатите, Diego García-Sayán, представи своите предварителни бележки<sup>29</sup>, съгласно които двата проектозакона за Върховния съд и за Националния съдебен съвет пораждаха редица опасения по отношение на независимостта на съдебната власт.
- (81) На 31 октомври 2017 г. Националният съдебен съвет прие становище относно проектозакона за Националния съдебен съвет, представен от президента на Републиката. Съветът отбелязва, че проектозаконът, като предоставя на Сейма правомощието да назначава съдиите — членове на Съвета, и като прекратява преждевременно конституционно защитения мандат на настоящите съдии — членове на Съвета, влиза в съществено противоречие с Конституцията на Полша.
- (82) На 10 ноември 2017 г. Консултативният съвет на европейските съдии (КЕС) прие изявление, в което изрази опасения относно независимостта на съдебната власт в Полша<sup>30</sup>.
- (83) На 11 ноември 2017 г. омбудсманът изпрати писмо на президента на Републиката, в което се съдържа оценка на двата нови проектозакона за Върховния съд и за Националния съдебен съвет, като препоръчва те да не бъдат приети, тъй като те не биха гарантирали, че съдебната власт ще остане независима от изпълнителната власт и че гражданите ще могат да упражняват конституционното си право на достъп до независим съд.
- (84) На 13 ноември 2017 г. Службата за демократични институции и права на човека към Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ-СДИПЧ) прие становище относно новия проектозакон за Върховния съд, твърдейки, че разглежданите разпоредби са несъвместими с международните стандарти относно независимостта на съдебната власт<sup>31</sup>.
- (85) На 15 ноември 2017 г. Европейският парламент прие резолюция относно положението с принципите на правовата държава и демокрацията в Полша, в която изразява подкрепата си за препоръките, издадени от Комисията, както и за производството за установяване на неизпълнение на задължения, и становището си, че настоящото положение в Полша представлява очевиден риск от тежко нарушение на ценностите, посочени в член 2 от ДЕС<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Специален докладчик на ООН относно независимостта на съдиите и адвокатите, 27 октомври 2017 г., Предварителни бележки относно официалното посещение в Полша (23—27 октомври 2017 г.).

<sup>30</sup> КЕС (2017) 9, 10 ноември 2017 г., Statement as regards the Situation on the Independence of the Judiciary in Poland (Изявление относно ситуацията с независимостта на съдебната власт в Полша).

<sup>31</sup> ОССЕ-СДИПЧ, 13 ноември 2017 г., Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland (Становище относно някои разпоредби на проектозакона за Върховния съд на Полша) (26 септември 2017 г.).

<sup>32</sup> Резолюция на Европейския парламент от 15 ноември 2017 г. относно положението с принципите на правовата държава и демокрацията в Полша (2017/2931 (RSP)).

- (86) На 24 ноември 2017 г. Съветът на адвокатските колегии и правните общества в Европа (CCBE) призова полските органи да не приемат двата проектозакона за Върховния съд и за Националния съдебен съвет, тъй като те биха могли да нарушат разделението на властите, гарантирано от Конституцията на Полша<sup>33</sup>. На 29 ноември 2017 г. Организацията на съдиите „Iustitia“, Хелзинкската фондация за правата на човека и Амнести Интернешънъл направиха съвместно изявление, в което разкритикуваха законодателната процедура по двата президентски проектозакона.
- (87) На 5 декември 2017 г. Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС) прие още едно становище, критикуващо проектозакона за Националния съдебен съвет във връзка с това, че той не спазва стандартите на ЕМСС<sup>34</sup>.
- (88) На 8 декември 2017 г. Венецианската комисия, по искане на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, прие становище относно проектозакона за Националния съдебен съвет, проектозакона за Върховния съд и Закона за организацията на общите съдилища, както и становище относно Закона за прокуратурата<sup>35</sup>. Венецианската комисия разгледа Закона за организацията на общите съдилища и предложените от президента на Републиката проектозакон за Националния съдебен съвет и проектозакон за Върховния съд. Тя стигна до заключението, че посоченият закон и посочените проектозаконови, особено взети заедно и разгледани в контекста на Закона от 2016 г. за прокуратурата, дават възможност на законодателната и изпълнителната власт за сериозна и широка намеса в осъществяването на правосъдието, като по този начин създават сериозна заплаха за независимостта на съдебната власт като ключов елемент от върховенството на закона. Тя призова президента на Републиката да оттегли предложенията си и да започне диалог, преди да бъде продължена законодателната процедура. Тя също така призова настоятелно полския парламент да преразгледа приетите неотдавна изменения в Закона за организацията на общите съдилища.
- (89) На 8 декември 2017 г. комисарят на Съвета на Европа за правата на човека направи изявление, в което изрази съжаление, че Сеймът е приел законите за Върховния съд и за Националния съдебен съвет, които допълнително ще подкопаят независимостта на съдебната власт.
- (90) На 8 декември 2017 г. двата проектозакона бяха приети от Сейма. На 15 декември 2017 г. двата закона бяха одобрени от Сената.

### **3. ЛИПСА НА НЕЗАВИСИМ И ЛЕГИТИМЕН КОНСТИТУЦИОНЕН КОНТРОЛ**

- (91) В рамките на една година бяха приети шест поредни закона, отнасящи се до Конституционния съд на Полша. Тези нови закони породиха редица опасения относно върховенството на закона, които са представени по-долу и бяха подробно изложени в трите препоръки на Комисията относно принципите на

<sup>33</sup> CCBE, 24 ноември 2017 г., Резолюцията от пленарното заседание на Съвета на адвокатските колегии и правните общества в Европа (CCBE).

<sup>34</sup> ЕМСС, 5 декември 2017 г., Становище на Изпълнителния съвет на Европейската мрежа на съдебните съвети относно приемането на измененията на Закона за Националния съдебен съвет.

<sup>35</sup> Становище 904/2017 CDL(2017)035 на Венецианската комисия относно проектозакона за изменение на Закона за Националния съдебен съвет и относно проектозакона за изменение на Закона за Върховния съд, предложени от президента на Полша, както и относно Закона за организацията на общите съдилища (CDL(2017)035), и Становище 892/2017 CDL(2017)037 на Венецианската комисия относно Закона за прокуратурата с последните изменения (CDL(2017)037).

правовата държава в Полша. Комисията подчертава, че където е въведена система на конституционно правосъдие, нейната ефективност е основен компонент от принципите на правовата държава.

### 3.1. Състав на Конституционния съд

- (92) Въпреки решенията, посочени по-горе в параграф 10, тримата съдии, номинирани от предишния законодателен орган, не са встъпили в длъжност като съдии в Конституционния съд и не са положили клетва пред президента на Републиката. Вместо това тримата съдии, номинирани от новия законодателен орган без действително правно основание, са положили клетва пред президента на Републиката и на 20 декември 2016 г., след края на мандата на бившия председател на Конституционния съд, са били допуснати да встъпят в длъжност като съдии от изпълняващия длъжността председател на Конституционния съд (вж. по-долу).
- (93) В своите три препоръки Комисията препоръча на полските органи да изпълнят в пълна степен решенията на Конституционния съд от 3 и 9 декември 2015 г., които изискват тримата съдии, които правомерно са били номинирани през октомври 2015 г. от предходния законодателен орган, да встъпят в длъжност като съдии в Конституционния съд, а тримата съдии, номинирани от новия законодателен орган без действително правно основание, повече да не вземат решения по дела, без да са били правомерно избрани.
- (94) В отговора си от 27 октомври 2016 г. полското правителство изразява позицията, че в решенията на Конституционния съд от 3 и 9 декември 2015 г. не се уточнява кои съдии следва да встъпят в длъжност, и счита, че номинирането на петимата съдии през декември 2015 г. от новия законодателен орган на Сейма е правомерно. Тези мотиви пораждаат сериозни опасения по отношение на върховенството на закона, тъй като с тях се отрича действието на двете решения от месец декември и те противоречат на мотивите на Конституционния съд, които са излагани нееднократно, включително в решението му от 11 август 2016 г.; в това решение Конституционният съд определил за противоконституционна една разпоредба от Закона за Конституционния съд от 22 юли 2016 г., която би позволила на тримата съдии, номинирани от новия законодателен орган без действително правно основание, да встъпят в длъжност, като заемат местата, за които предходният законодателен орган на Сейма вече беше номинирал законно трима съдии<sup>36</sup>. В отговора се признава, че в диспозитива на решението от 3 декември 2015 г. Конституционният съд се е произнесъл по задължението избраният от Сейма съдия да положи незабавно клетва пред президента на Републиката. Въпреки това се изразява позицията, че решението не може да задължи други органи да прилагат разпоредби по начина, посочен в дадено дело. Това тълкуване ограничава действието на решенията от 3 и 9 декември 2015 г. само до задължение на правителството да ги обнародва, като им се отнема всякакво по-нататъшно правно и оперативно действие, по-специално по отношение на задължението въпросните съдии да положат клетва пред президента на Републиката. Това тълкуване противоречи на принципа на лоялно сътрудничество между държавните органи, а този принцип, както се подчертава в становищата на Венецианската комисия, представлява

<sup>36</sup> В своето становище от 14 октомври 2016 г. Венецианската комисия също така счита, че горепосочената разпоредба не е решение, което съответства на принципа на върховенството на закона (CDL-AD(2016)026, т. 106).

конституционна предпоставка във всяка демократична държава, ръководена от върховенството на закона.

- (95) Освен това Венецианската комисия счита, че решението на настоящия конфликт относно състава на Конституционния съд „трябва да се основава на задължението за зачитане и цялостно изпълнение на решенията на Конституционния съд“ и „затова призовава всички държавни органи, и по-специално Сейма, изцяло да зачетат и изпълнят решенията“<sup>37</sup>.
- (96) В заключение, тримата съдии, които са били правомерно номинирани през октомври 2015 г. от предходния законодателен орган, не са могли да встъпят в длъжност като съдии в Конституционния съд. От друга страна, изпълняващият длъжността председател на Конституционния съд допусна тримата съдии, номинирани от 8<sup>-ата</sup> сесия на Сейма без действително правно основание, да встъпят в длъжност. Вследствие на това полските органи все още не са приложили в пълна степен решенията на Конституционния съд от 3 и 9 декември 2015 г.

### 3.2. Обнародване на решенията на Конституционния съд

- (97) Полското правителство отказва да обнародва някои решения на Конституционния съд, по-специално решението от 9 март 2016 г., с което се обявява за противоконституционен приетият на 22 декември 2015 г. Закон за изменение на Закона за Конституционния съд<sup>38</sup>.
- (98) Полското правителство оспори законността на това решение, тъй като Конституционният съд не е приложил процедурата, предвидена в приетия на 22 декември 2015 г. закон. Въпреки това самият закон от 22 декември 2015 г. беше обект на контрол за конституционност от Конституционния съд. Поради това в своята препоръка от 27 юли 2016 г. Комисията посочи, че Конституционният съд с право не е приложил процедурата, предвидена в закона от 22 декември 2015 г.<sup>39</sup> Това беше признато и от Венецианската комисия<sup>40</sup>. Комисията счита, че решението от 9 март 2016 г. е обвързващо и трябва да бъде зачетено.
- (99) Освен това полското правителство отказа да обнародва други решения, по-специално решението от 11 август 2016 г. относно Закона от 22 юли 2016 г. за Конституционния съд и решението от 7 ноември 2016 г. относно разпоредбите на Закона от 22 юли 2016 г. за подбора на кандидати за поста на председател на Съда. Тези две решения са от особено значение за легитимността и функционирането на Конституционния съд: първото съдебно решение потвърждава, че тримата съдии, номинирани от новия законодателен орган без действително правно основание, не могат да встъпят в длъжност като съдии, а

<sup>37</sup> Становище CDL-AD(2016)001, т. 136.

<sup>38</sup> Закон за Конституционния съд от 25 юни 2015 г., обнародван в Официален вестник на 30 юли 2015 г., статия 1064, с последните изменения. Приетият на 22 декември 2015 г. закон беше обнародван в Официален вестник на 28 декември, статия 2217. С измененията, наред с другото, беше увеличен присъственият кворум на съдиите за провеждане на заседанията по делата, беше увеличено необходимото мнозинство за постановяването на решения от Конституционния съд на заседания в пленум, беше въведено изискването за разглеждане на делата в хронологичен ред и беше предвиден минимален срок за заседанията.

<sup>39</sup> Вж. раздел 3 от Препоръката.

<sup>40</sup> Венецианската комисия посочва по този въпрос, че в случай на „обикновен законодателен акт, който заплашва да лиши от юридическа сила конституционния контрол, трябва самият той да бъде подложен на оценка за неговата конституционност, преди да може да бъде приложен от Съда. [...] Самата идея за върховенство на Конституцията предполага, че закон, който предполагаемо заплашва конституционното правосъдие, трябва да бъде подложен на контрол и, ако е необходимо, да бъде отменен от Конституционния съд, преди да влезе в сила“; становище CDL-AD(2016)001, т. 41.

второто решение се отнася до процесуално изискване за назначаване на председателя на Конституционния съд, което не е било изпълнено при назначаването на настоящия председател.

- (100) Отказът на правителството да обнародва решенията на Конституционния съд поражда сериозна загриженост по отношение на върховенството на закона, тъй като спазването на окончателните решения е основно изискване, присъщо на принципа на върховенството на закона. По-специално, когато обнародването на решение е предпоставка за влизането му в сила и когато това обнародване е отговорност на държавен орган, различен от съда, който е постановил решението, последващият контрол от държавния орган за законността на решението е несъвместим с принципа на върховенството на закона. С отказа да се обнародва решението се отхвърля автоматичното правно и оперативно действие на едно обвързващо и окончателно решение и се нарушават принципите на върховенство на закона във връзка със законността и разделението на властите.
- (101) В своите три препоръки Комисията препоръча полските органи да обнародват и изпълнят в пълна степен решенията на Конституционния съд и да гарантират, че обнародването на бъдещите решения става автоматично и не зависи от решенията на изпълнителната или законодателната власт. Въпреки това трите важни решения, посочени по-горе, все още не са обнародвани.

### **3.3. Назначаване на председателя на Конституционния съд и последващи събития**

- (102) През 2016 г. бяха приети три закона, които значително изменят процедурата за назначаване на председател на Конституционния съд. Тези закони бяха приети с оглед на прекратяване на мандата на предходния председател на Конституционния съд през декември 2016 г. Законите установиха специален преходен режим, като създадоха новата функция на изпълняващ длъжността председател на Съда, който да действа в това качество до назначаването на нов председател. Изпълняващият длъжността председател бе натоварен да ръководи новата процедура за подбор за назначаване на новия председател. Ролята на заместник-председателя (чийто мандат все още беше в ход) беше стеснена чрез редица законодателни промени<sup>41</sup>.
- (103) След своето назначение новият изпълняващ длъжността председател незабавно прие редица важни решения, като по-специално позволи на тримата съдии, неправомерно номинирани през декември 2015 г. от новия законодателен орган на Сейма, да встъпят в длъжност и да участват в процедурата, което направи цялата процедура на подбор противоконституционна.
- (104) Както обясни в препоръката си от 21 декември 2016 г.<sup>42</sup>, Комисията счита, че процедурата, довела до назначаването на нов председател на Конституционния съд, е изцяло опорочена, що се отнася до върховенството на закона. Процедурата е била инициирана от изпълняващ длъжността председател, чието назначение е породило сериозни опасения по отношение на принципите на разделение на властите и независимостта на съдебната власт, които са защитени от Конституцията на Полша. Освен това фактът, че в рамките на процедурата тримата съдии, неправомерно номинирани през декември 2015 г., от новия законодателен орган на Сейма, са били допуснати до участие в

<sup>41</sup> Вж. раздел 5.2 от Препоръка (ЕС) 2017/146.

<sup>42</sup> Вж. раздели 5.3 и 5.4 от Препоръка (ЕС) 2017/146.

процеса, направи целия процес на подбор противоконституционен. Аналогично, фактът, че правомерно избраните съдии през октомври 2015 г. не са могли да участват в процеса, също е оказал въздействие върху резултата и съответно е направил процедурата недействителна. Освен това много краткото предизвестие за свикване на Общото събрание и отказът да се отложи заседанието са породили сериозни опасения. Накрая, изборът на кандидати само от шестима съдии противоречи на решението на Конституционния съд от 7 ноември 2016 г., според което член 194, параграф 2 от Конституцията трябва да се тълкува в смисъл, че председателят на Съда се назначава от президента на Републиката измежду кандидатите, които са получили мнозинство от гласовете на Общото събрание на Съда.

- (105) Комисията отбелязва също така, че след назначаването на председателя на Конституционния съд няколко събития допълнително засегнаха легитимността на Съда. По-специално: заместник-председателят на Конституционния съд, чиято длъжност е установена в Конституцията, бе принуден от новоназначения председател на Съда да използва оставащият му отпуск до края на своя мандат; вследствие на жалба от страна на главния прокурор, оспорваща валидността на избора през 2010 г. на тримата съдии от Конституционния съд, тези съдии бяха изключени от правораздавателната дейност на Конституционния съд; новият председател на Конституционния съд промени членовете на съставите, разглеждащи дела, и дела бяха прехвърлени на състави, отчасти състоящи се от неправомерно назначени съдии; искания, по-специално от омбудсмана, за отстраняване на неправомерно назначени съдии от съставите, постановяващи решения по дела, бяха отхвърлени; значителен брой решения бяха постановени от състави, които включваха неправомерно назначени съдии; и накрая, след изтичането на мандата на заместник-председателя, неправомерно назначен съдия беше назначен за нов заместник-председател на Конституционния съд.
- (106) Тези събития на практика доведоха до пълна промяна на състава на Конституционния съд извън нормалния конституционен процес за назначаване на съдии.
- (107) Отговорът на полските органи по допълнителната препоръка на Комисията от 21 декември 2016 г. не разсейва опасенията на Комисията и в него не се посочват никакви конкретни мерки за решаване на повдигнатите въпроси. Отговорът игнорира решението от 7 ноември 2016 г., съгласно което Конституцията изисква председателят на Съда да се назначава измежду кандидатите, които са получили мнозинство от гласовете на Общото събрание на Конституционния съд. Отговорът пренебрегва и факта, че Конституцията изрично признава позицията на заместник-председателя, която подлежи на същата процедура за назначение като тази за председателя на Съда. По отношение на назначението на изпълняващ длъжността председател на Конституционния съд отговорът не посочва правно основание съгласно Конституцията и счита, че това е бил един извънреден механизъм за назначение, диктуван от извънредните обстоятелства. Отговорът на полските органи по допълнителната препоръка на Комисията от 26 юли 2017 г. също не разсейва опасенията на Комисията.
- (108) В препоръките си Комисията изрази безпокойство и по отношение на трите закона, приети през декември 2016 г. Тези закони съдържат редица разпоредби, които не зачитат предишни решения на Конституционния съд и дават нови поводи за тревоги, свързани по-конкретно с дисциплинарните производства,

възможностите за ранно пенсиониране, новите изисквания за съдиите в Съда и значителните промени във вътрешната организация на Съда.

### 3.4. Общо въздействие върху независимостта и легитимността на Съда

- (109) Комисията счита, че в резултат на законите, приети през 2016 г., и събитията след назначаването на изпълняващия длъжността президент, независимостта и легитимността на Конституционния съд са сериозно подкопани и конституционносъобразността на полските закони вече не може да бъде ефективно гарантирана<sup>43</sup>.
- (110) В препоръката си от 26 юли 2017 г. Комисията препоръча на полските органи да предприемат следните действия:
- да се възстановят независимостта и легитимността на Конституционния съд като гарант на Конституцията на Полша, като се осигурят правомерно избиране и назначаване на съдиите, председателя и заместник-председателя на този съд и като се изпълнят изцяло решенията на Конституционния съд от 3 и 9 декември 2015 г., според които тримата съдии, които правомерно са били номинирани през октомври 2015 г. от предходния законодателен орган, следва да встъпят в длъжност като съдии в Конституционния съд, а тримата съдии, номинирани от новия законодателен орган без действително правно основание, следва да не вземат решения по дела, без да са били правомерно избрани<sup>44</sup>;
  - да се обнародват и изпълнят изцяло решенията на Конституционния съд.
- (111) Някои от препоръчаните действия, изложени от Комисията, не е било изпълнено:
- 1) тримата съдии, които правомерно са били номинирани през октомври 2015 г. от предходния законодателен орган, не са имали възможност да встъпят в длъжност като съдии в Конституционния съд. От друга страна изпълняващият длъжността председател на Съда допусна тримата съдии, номинирани от 8<sup>-ата</sup> сесия на Сейма без действително правно основание, да встъпят в длъжност в Съда.
  - 2) Три важни решения на Конституционния съд от 9 март 2016 г., 11 август 2016 г. и 7 ноември 2016 г. все още не са публикувани;
  - 3) след края на мандата на предишния председател на Конституционния съд все още не е правомерно назначен нов председател. Предишният председател не бе заместен от заместник-председателя на Съда, а от изпълняващ длъжността председател, а впоследствие — от лицето, назначено като председател на Съда на 21 декември 2016 г. Новият председател на Конституционния съд бе назначен преди да се извърши ефективен преглед на Закона за статута на съдиите, Закона за организацията и производствата и Закона за прилагане.

<sup>43</sup> Според член 188 от Конституцията Конституционният съд се произнася по съответствието на законодателни актове и международни споразумения с Конституцията; по съответствието на даден законодателен акт с ратифицирани международни споразумения, за чиято ратификация е било нужно предварително съгласие, предоставено със законодателен акт, по съответствието с Конституцията на нормативни разпоредби, издадени от централни държавни органи, ратифицирани международни споразумения и законодателни актове, по съответствието на целите или дейностите на политически партии с Конституцията и по жалби, касаещи нарушения на Конституцията. Според член 189 от Конституцията Конституционният съд решава също така спорове относно правомощията между централни конституционни органи на държавата.

<sup>44</sup> Виж Препоръка (ЕС) 2017/146 и Препоръка (ЕС) 2016/1374.

- (112) Фактът, че конституционносъобразността на полските закони вече не може да бъде ефективно гарантирана, е особено тревожен по отношение на зачитането на принципите на правовата държава, тъй като — както бе посочено в препоръките на Комисията от 27 юли и 21 декември 2016 г. — полският парламент е приел редица особено чувствителни нови законодателни актове, като например новия Закон за държавните служители<sup>45</sup>, Закона за изменение на Закона за полицията и някои други закони<sup>46</sup>, както и закони за прокуратурата<sup>47</sup>, Закона за омбудсмана и за изменение на някои други закони<sup>48</sup>, Закона за Националния съвет за медиите<sup>49</sup> и Закона за борба с тероризма<sup>50</sup>.
- (113) Освен това неблагоприятното въздействие на липсата на независим и легитимен конституционен контрол в Полша върху принципите на правовата държава сега сериозно се засилва от факта, че конституционносъобразността на новите закони, свързани с полската съдебна система, посочени по-горе в точка 5(2) и анализирани в раздел 4, вече не може да бъде потвърдена и гарантирана от независим конституционен съд.

#### **4. ЗАПЛАХИ ЗА НЕЗАВИСИМОСТТА НА ОБЩИТЕ СЪДИЛИЩА**

- (114) Законът за Върховния съд, Законът за Националния съдебен съвет, Законът за организацията на общите съдилища и Законът за Националната школа за съдии съдържат редица разпоредби, които предизвикват дълбока загриженост по отношение на принципите на независимост на съдебната власт и на разделение на властите.

##### **4.1. Закон за Върховния съд**

###### **4.1.1. Освобождаване и задължително пенсиониране на настоящи съдии във Върховния съд**

- (115) Съгласно Закона за Върховния съд общата възраст за пенсиониране на съдиите във Върховния съд беше намалена от 70 на 65 години<sup>51</sup>. Мярката се отнася за всички съдии, които са понастоящем на длъжност. Съдиите, които са навършили 65-годишна възраст или които ще я навършат в срок от три месеца от влизането в сила на закона, ще бъдат пенсионирани<sup>52</sup>.

<sup>45</sup> Закон от 30 декември 2015 г. за изменение на Закона за държавните служители и някои други актове, обнародван в Официален вестник на 8 януари 2016 г., статия 34.

<sup>46</sup> Закон от 15 януари 2016 г. за изменение на Закона за полицията и други закони, обнародван в Официален вестник на 4 февруари 2016 г., статия 147.

<sup>47</sup> Закон от 28 януари 2016 г. за прокуратурата, обнародван в „Официален вестник“ на 15 февруари 2016 г., статия 177; Закон от 28 януари 2016 г. — Правилник за прилагане на Закона за прокуратурата, обнародван в Официален вестник на 15 февруари 2016 г., статия 178.

<sup>48</sup> Закон от 18 март 2016 г. за изменение на Закона за омбудсмана и някои други закони, обнародван в Официален вестник на 17 май 2016 г., статия 677.

<sup>49</sup> Закон от 22 юни 2016 г. за Националния съвет за медиите, обнародван в Официален вестник на 29 юни 2016 г., статия 929.

<sup>50</sup> Закон от 10 юни 2016 г. за борба с тероризма, обнародван в Официален вестник на 24 юни 2016 г., статия 904.

<sup>51</sup> Член 37, параграф 1 от Закона за Върховния съд. Разпоредбата се прилага и по отношение на съдиите във Върховния административен съд, тъй като съгласно член 49 от Закона за организацията на административните съдилища от 25 юли 2002 г. въпросите относно Върховния административен съд, които не са уредени в този акт (режимът на пенсиониране не е уреден), се уреждат *mutatis mutandis* от Закона за Върховния съд.

<sup>52</sup> Член 111, параграф 1 от Закона за Върховния съд. Освен това съгласно член 111, параграф 3 от Закона за Върховния съд всички съдии от военния съдебен състав (независимо от възрастта си) ще бъдат освободени от длъжност и пенсионирани, без да се предвижда възможност да поискат от президента на Републиката удължаване на активния си мандат.



- (116) Вследствие на намаляването на пенсионната възраст и прилагането на мярката към настоящите съдии във Върховния съд съгласно закона се прекратява мандатът на значителен брой настоящи съдии във Върховния съд, които потенциално се пенсионираат: 31 от общо 83 съдии (37 %) по данни на Върховния съд. Прилагането на по-ниска пенсионна възраст по отношение на настоящите съдии във Върховния съд оказва изключително силно отрицателно влияние върху този конкретен съд, който по своето естество се състои от съдии, намиращи се в края на кариерата си. Подобно задължително пенсиониране на значителен брой от настоящите съдии във Върховния съд също така дава възможност за широкообхватна и незабавна промяна на неговия състав. Тази възможност поражда особени опасения относно разделението на властите, по-специално когато се разглежда в съчетание с протичащата едновременно реформа на Националния съдебен съвет. Всъщност в резултат на намаляването на възрастта за пенсиониране всички нови съдии ще се назначават от президента на Републиката по препоръка на новия състав на Националния съдебен съвет, който до голяма степен ще се доминира от политическите назначения. Принудителното пенсиониране на настоящите съдии във Върховния съд предизвиква също така опасения във връзка с принципа на несменяемост на съдиите, който представлява ключов елемент от независимостта на съдиите, така както е залегнало в съдебната практика на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека<sup>53</sup> и в европейските стандарти<sup>54</sup>. В становището си относно проектозакона за Върховния съд Венецианската комисия подчертава, че ранното пенсиониране на заседаващите понастоящем съдии излага на опасност както сигурността на техните пълномощия, така и независимостта на Съда като цяло<sup>55</sup>.
- (117) Съдиите следва да бъдат защитени от освобождаване от длъжност чрез въвеждането на ефективни гаранции срещу неправомерна намеса или натиск от страна на други държавни власти<sup>56</sup>. Независимостта на съдебната власт изисква гаранции, които са достатъчни за защита на личността на онези, които имат задачата да вземат решение по спор<sup>57</sup>. Несменяемостта на съдиите по време на мандата им е следствие от тяхната независимост и следователно се включва в гаранциите съгласно член 6, параграф 1 от ЕКПЧ<sup>58</sup>. Тоест съдиите трябва да бъдат освобождавани от длъжност единствено индивидуално, ако това е оправдано въз основа на дисциплинарна процедура във връзка с тяхната собствена дейност, и като се предоставят всички гаранции за защитата в едно демократично общество. Съдиите не могат да бъдат освобождавани групово, нито поради общи причини, които не са свързани с личното им поведение. В този случай горепосочените гаранции липсват и въпросните разпоредби

<sup>53</sup> Решение на ЕСПЧ от 28 юни 1984 г., *Campbell and Fell/The United Kingdom*, т. 80; решение на ЕСПЧ от 30 ноември 2011 г., *Henryk Urban and Ryszard Urban/Poland*, т. 45; решение от 21 юни 2011 г., *Fruni/Slovakia*, т. 145; и решение от 3 март 2005 г., *Brudnicka and others/Poland*, т. 41.

<sup>54</sup> Точки 49 и 50 от Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите към държавите членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности („Препоръка на Съвета на Европа от 2010 г.“).

<sup>55</sup> CDL(2017)035, т. 48.

<sup>56</sup> Решение на Съда от 31 май 2005 г., *Syfait u drugi*, C-53/03, т. 31; решение на Съда от 4 февруари 1999 г., *Köllensperger u Atzwanger*, C-103/97, т. 20.

<sup>57</sup> Решение на Съда от 9 октомври 2014 г., *TDC*, C-222/13, т. 29—32; решение на Съда от 19 септември 2006 г., *Wilson*, C-506/04, т. 53; решение на Съда от 4 февруари 1999 г., *Köllensperger u Atzwanger*, C-103/97, т. 20—23; решение на Съда от 12 септември 1997 г., *Dorsch Consult*, C-54/96, т. 36; решение на Съда от 29 ноември 2001 г., *De Coster*, C-17/00, т. 18—21; решение на Съда от 13 декември 2017 г., *Hassani*, C-403/16, т. 40; решение на ЕСПЧ от 23 юни 2016 г., *Baka/Hungary*, 20261/12, т. 121.

<sup>58</sup> Решение на ЕСПЧ от 28 юни 1984 г., *Campbell and Fell/The United Kingdom*, A80 (1984), т. 80.

представяват грубо нарушение на независимостта на съдиите от Върховния съд и на разделението на властите<sup>59</sup>, и следователно — на върховенството на закона.

- (118) Освен това шестгодишният мандат на сегашния първи председател, установен в Конституцията, ще бъде прекратен предсрочно (съгласно Конституцията той следва да приключи в края на 2020 г.). Ако мандатът на първия председател бъде прекратен, назначаването на „изпълняващ длъжността първи председател“ от президента на Републиката ще се осъществи извън нормалната процедура<sup>60</sup>: съгласно Конституцията първият председател следва да се назначава от президента на Републиката измежду кандидатите, предложени от Общото събрание на Върховния съд<sup>61</sup>. Такова предсрочно прекратяване на мандат, предвиден в Конституцията, представлява тежко нарушение на принципа на несменяемост и сигурност за срока на изпълнение на мандата. Назначението на изпълняващ длъжността първи председател чрез специална процедура, без участие на представители на съдебната власт, поражда сериозни опасения по отношение на принципа на разделение на властите.
- (119) Съгласно изложението на мотивите към Закона промяната на състава на Върховния съд е необходима поради начина, по който Върховният съд е третиран след 1989 г. случаите на „декомунизация“ и тъй като в Съда все още има съдии, които или са работили за предишния режим, или са постановявали решения при него<sup>62</sup>. Европейският съд по правата на човека ясно подчерта, че процесът на лустрация трябва да бъде индивидуализиран (напр. трябва да се прави разграничение между различните равнища на ангажираност с предишния режим), и счита, че мерките за лустрация, които се налагат дълго време след края на комунистическия режим, може да бъдат по-слабо обосновани, като се има предвид намаляването на рисковете, съществуващи за новосъздадените демокрации<sup>63</sup>. Съществуват други пропорционални мерки, които държавата би могла да приеме, за да се занимае с отделни съдии с комунистическо минало (които мерки могат да включват прозрачни процедури, прилагани в отделни случаи, пред безпристрастни органи, действащи въз основа на критерии, предварително определени със закон)<sup>64</sup>.
- (120) В становището си относно проектозакона за Върховния съд Венецианската комисия преценява, че е трудно да се разбере защо лице, което е било считано

<sup>59</sup> Новите правила противоречат на принципа на несменяемост на съдиите като ключов елемент от независимостта на съдиите, установена в Препоръката на Съвета на Европа от 2010 г. (т. 49). Съобразно с това съдиите от Върховния съд следва да имат гарантиран срок на заемане на длъжността и мандатите им не трябва да се прекратяват преждевременно. Освен това решенията относно подбора и кариерата на съдиите следва да се основават на обективни критерии, предварително определени със закон или от компетентните органи, а когато правителството или законодателната власт вземат решения относно подбора и кариерата на съдиите, тогава следва да се оправомощи независим и компетентен орган, съставен в основната си част от редиците на съдебната власт, който да прави препоръки или да изразява становища, като съответният орган по назначенията на практика следва тези препоръки (т. 44—48).

<sup>60</sup> Съгласно член 111, параграф 4 от Закона за Върховния съд президентът на Републиката ще възложи ръководството на Върховния съд на съдия от Върховния съд по свой избор. Този „изпълняващ длъжността първи председател“ ще изпълнява функциите си докато Общото събрание на съдиите представи 5 кандидати за поста първи председател на Върховния съд (член 12). Общото събрание на съдиите от Върховния съд няма да може да представи тези кандидати, преди да бъдат назначени най-малко 110 съдии от Върховния съд.

<sup>61</sup> Член 183, параграф 3 от Конституцията на Полша гласи, че „първият председател на Върховния съд се назначава от президента на Републиката за шестгодишен мандат измежду кандидатите, предложени от Общото събрание на съдиите от Върховния съд“.

<sup>62</sup> Стр. 2 от изложението на мотивите.

<sup>63</sup> Решение на ЕСПЧ от 3 септември 2015 г., *Sõro/Estonia*, т. 60—62.

<sup>64</sup> Точки 44—47 и 50 от Препоръката на Съвета на Европа от 2010 г.

за годно да изпълнява задължения като длъжностно лице още няколко години, изведнъж започва да се счита за негодно. Мотивите в изложението към закона може да се разберат в смисъл, че в резултат на реформата повечето висши съдии, много от които са изпълнявали функциите си при предишния режим, ще се пенсионират. Ако това тълкуване е правилно, този подход не е приемлив: ако властите имат съмнения по отношение на лоялността на отделни съдии, те следва да приложат съществуващите дисциплинарни процедури или процедури за лустрация, а не да променят пенсионната възраст.

- (121) Венецианската комисия заключава, че преждевременното отстраняване на голям брой съдии от Върховния съд (включително на първия председател), като към тях се приложи с незабавно действие по-ниска пенсионна възраст, нарушава техните индивидуални права и застрашава независимостта на съдебната власт като цяло; следва да им се даде възможност да изпълняват функциите си до навършване на сега действащата пенсионна възраст<sup>65</sup>. Венецианската комисия подчертава по-специално, че ранното пенсиониране на действащите съдии подкопава както тяхната сигурност за срока на изпълнение на мандата, така и независимостта на Върховния съд като цяло<sup>66</sup>.
- (122) Накрая, тези разпоредби повдигат опасения по отношение на тяхната конституционносъобразност. Както отбелязват Върховният съд и омбудсманът, освобождаването от длъжност и принудителното пенсиониране на действащи съдии от Върховния съд нарушава принципа на независимост на съдебната власт и пряко засяга правото на независим съд. Омбудсманът отбелязва, че институцията на изпълняващ длъжността първи председател на Върховния съд представлява нарушение на върховенството на закона чрез нарушаване на принципа за непоемане на непредоставени правомощия от страна на държавните органи, принципа на разделение и баланс на властите и принципа на независимост на съдебната власт.

#### *4.1.2. Правомощие за удължаване на мандата на съдиите от Върховния съд*

- (123) Съгласно Закона съдиите от Върховния съд, засегнати от по-ранната пенсионна възраст и желаещи да удължат срока на действие на мандата си, могат да отправят искане до президента на Републиката<sup>67</sup>.
- (124) Що се отнася до правомощието на президента на Републиката да реши да удължи срока на действие на мандата на съдии от Върховния съд, в Закона не са предвидени нито критерии, нито срок за вземане на решение, нито съдебен контрол. Съдия, който е поискал такова удължаване, зависи изцяло от решението на президента на Републиката. Освен това президентът на Републиката ще има право да вземе решение относно удължаването на срока *два пъти* (всеки път за срок от 3 години). Тези елементи оказват влияние върху сигурността на срока на изпълнение на мандата и ще дадат възможност на президента на Републиката да оказва влияние върху действащите съдии от

<sup>65</sup> Становище CDL(2017)035, т. 130.

<sup>66</sup> Становище CDL(2017)035, т. 48.

<sup>67</sup> Искането се прави чрез първия председател на Върховния съд, който дава становище по искането на съдията. За удължаване на мандата на първия председател той трябва да представи на президента на Републиката становището на колегиума на Върховния съд. В процеса на вземане на решение президентът на Републиката може да поиска необвързващо становище от Националния съдебен съвет (вж. член 37, параграфи 2—4 във връзка с член 111, параграф 1 от Закона за Върховния съд). Следва да се отбележи, че според становището на Върховния съд в съответствие с Конституцията такова решение на президента на Републиката би изисквало подписа и на министър-председателя в съответствие с член 144, параграфи 1 и 2 от Конституцията на Полша.

Върховния съд. Режимът противоречи на Препоръката на Съвета на Европа от 2010 г., съгласно която решенията по отношение на подбора и кариерата на съдиите следва да се основават на обективни критерии, предварително определени със закон, и следва да има независим и компетентен орган, съставен в основната си част от редиците на съдебната власт, оправомощен да прави препоръки или да изразява становища, които съответният назначаващ орган на практика следва<sup>68</sup>. Препоръката изисква също така съответните съдии да имат право да оспорват решение, свързано с тяхната кариера<sup>69</sup>.

- (125) Новият режим на пенсиониране влияе неблагоприятно върху независимостта на съдиите<sup>70</sup>. Новите правила създават допълнително средство, чрез което президентът на Републиката може да упражнява влияние върху отделни съдии. По-специално липсата на критерии за удължаване на мандатите дават възможност за неправомерна лична преценка, нарушавайки принципа на несменяемост на съдиите. Законът снижава възрастта за пенсиониране, а в същото време позволява президентът на Републиката да удължава мандата на съдиите за срок до шест години. Освен това не е посочен срок, в който президентът на Републиката следва да вземе решение относно удължаването на мандата, което дава възможност президентът да запази влиянието си върху съответните съдии за оставащото време от техния мандат като такива. Дори преди достигане на възрастта за пенсиониране самата перспектива за необходимостта от отправяне на молба до президента на Републиката за такова удължаване би могла да упражни натиск върху съответните съдии.
- (126) В становището си относно проектозакона за Върховния съд Венецианската комисия подчертава, че тези правомощия на президента на Републиката му позволяват да оказва прекомерно влияние върху съдиите от Върховния съд, които *се доближават* до пенсионна възраст. Поради това Венецианската комисия заключава, че президентът на Републиката, като политик на изборна длъжност, следва да не разполага с дискреционни правомощия да удължава мандата на съдия от Върховния съд и след навършване на пенсионна възраст<sup>71</sup>.
- (127) Новите разпоредби пораждаат опасения по отношение на конституционносъобразността. Върховният съд и омбудсманът считат, че новият механизъм за удължаване на мандатите на съдиите не зачита принципа на законност и разделение на властите.

#### 4.1.3. Извънредно обжалване

- (128) Със Закона се въвежда нова форма на съдебен контрол на окончателни и обвързващи съдебни решения, а именно извънредната жалба<sup>72</sup>. В срок от три години<sup>73</sup> от датата на влизане в сила на Закона Върховният съд ще може да

<sup>68</sup> Точки 46 и 47. Този режим би породил проблеми и с Плана за действие на Съвета на Европа за укрепване на независимостта и непристрастността на съдебната власт (CM(2016) 36 final — раздел С, подточка ii); „План за действие на СЕ от 2016 г.“) и показателите на Консултативния съвет на европейските съдии (KCEC) (Становище № 1 относно стандартите за независимост на съдебната власт и несменяемост на съдиите, т. 25).

<sup>69</sup> Точка 48 от Препоръката на Съвета на Европа от 2010 г.

<sup>70</sup> Точка 49 от Препоръката на Съвета на Европа от 2010 г.

<sup>71</sup> Становище CDL(2017)035, т. 51 и 130.

<sup>72</sup> Член 89, параграф 1 от Закона за Върховния съд.

<sup>73</sup> Член 115 от Закона за Върховния съд. След изтичане на тригодишния срок жалбата ще трябва да бъде подадена в срок от пет години, считано от момента на влизане в сила на съответното съдебно решение, и в срок от една година, ако е била подадена касационна жалба, освен ако извънредната жалба не е подадена в ущърб на ответника, като в такъв случай жалбата може да бъде подадена не по-късно от една година след влизане в сила на

отмени<sup>74</sup> изцяло или частично<sup>75</sup> всяко окончателно съдебно решение, постановено от полски съд през последните 20 години, включително съдебни решения, постановени от Върховния съд, с някои изключения<sup>76</sup>. Наред с други лица, правомощието за подаване на жалба е предоставено на главния прокурор и на омбудсмана<sup>77</sup>. Основанията за обжалване са широкообхватни: извънредната жалба може да бъде подадена, ако е необходимо да се гарантират върховенството на закона и социалната справедливост и решението не може да бъде отменено или изменено чрез други извънредни правни средства, и то или 1) нарушава установените в Конституцията принципи или права и свободи на лицата и гражданите; или 2) явно нарушава закон поради неправилното му тълкуване или неправилното му прилагане; или 3) е налице очевидно противоречие между констатациите на съда и събраните доказателства<sup>78</sup>.

- (129) Тази нова процедура за извънредно обжалване поражда опасения относно принципа на правната сигурност, който е основен елемент на върховенството на закона<sup>79</sup>. Както отбелязва Съдът на ЕС, следва да се обърне внимание на значението както за правовия ред на ЕС, така и за националните правни системи на принципа на силата на пресъдено нещо: „за да се гарантират стабилността на правото и на правоотношенията, както и доброто правораздаване, е необходимо съдебните решения, които са станали окончателни след изчерпване на наличните способности за защита или след изтичане на предвидените за тази защита срокове, да не могат повече да бъдат оспорвани“<sup>80</sup>. Както отбелязва Европейският съд по правата на човека, извънредният съдебен контрол не следва да представлява „прикрито обжалване“ и „сама по себе си възможността да има две мнения по даден въпрос не е основание за преразглеждане“<sup>81</sup>.
- (130) В становището си по проектозакона за Върховния съд Венецианската комисия подчерта, че процедурата за извънредно обжалване е опасна за стабилността на полския правов ред. В становището се отбелязва, че ще бъде възможно да се възобнови всяко дело, по което е било постановено решение в страната през последните 20 години, на практика на което и да било основание, и системата

---

решението (или ако е подадена касационна жалба — не по-късно от 6 месеца след разглеждането на касационната жалба) — вж. член 89, параграф 4 от Закона за Върховния съд.

<sup>74</sup> Ако са изминали повече от пет години от влизането в сила на обжалваното решение и то е произвело необратими правни последици или ако това е обосновано с оглед на установените в Конституцията принципи или права и свободи на лицата и гражданите, Върховният съд може да се ограничи с това да потвърди, че обжалваното решение нарушава закона, и да посочи кои обстоятелства са довели до постановяването от негова страна на такова решение (вж. член 89, параграф 4 и член 115, параграф 2 от Закона за Върховния съд).

<sup>75</sup> Член 91, параграф 1 от Закона за Върховния съд.

<sup>76</sup> Решенията по наказателни дела не могат да бъдат обжалвани чрез извънредна жалба в ущърб на обвиняемия след изтичането на повече от една година след влизането в сила на решението (или ако е подадена касационна жалба — след изтичането на повече от 6 месеца след разглеждането на касационната жалба); не могат да бъдат обжалвани също така съдебни решения за установяване на недействителност на брака, унищожаване на брака или обявяване на развод (но само доколкото е налице сключване на нов брак от едната страна или и от двете страни след влизане на решението в сила), или решения за осиновяване. Извънредната жалба не е допустима за дребни престъпления, нито за леки данъчни престъпления — вж. член 90, параграфи 3 и 4 от Закона за Върховния съд.

<sup>77</sup> Член 89, параграф 2 от Закона за Върховния съд.

<sup>78</sup> Член 89, параграф 1, точки 1—3 от Закона за Върховния съд.

<sup>79</sup> Решение на ЕСПЧ от 28 октомври 1999 г., *Brumărescu/Romania*, т. 61; решение на ЕСПЧ от 3 март 2003 г., *Ryabikh/Russia*, т. 54 и 57; решение на ЕСПЧ от 25 януари 2000 г., *Miragall Escolano and others/Spain*, т. 33; също така решение на ЕСПЧ от 20 декември 2007 г., *Phinikaridou/Cyprus*, т. 52.

<sup>80</sup> Решение на Съда на ЕС от 30 септември 2003 г., *Köbler*, C-224/01, т. 38.

<sup>81</sup> Решение на ЕСПЧ от 11 юли 2017 г., *Moreira Ferreira/Portugal (№ 2)*, т. 62.

би могла да доведе до ситуация, при която повече никое съдебно решение няма да бъде окончателно<sup>82</sup>.

- (131) Новата извънредна жалба поражда опасения също по отношение на конституционосъобразността. Според Върховния съд и омбудсмана Законът накърнява принципа на стабилност на съдебната практика и окончателността на съдебните решения<sup>83</sup>, принципа на защита на доверието в държавата и правото, както и правото на разглеждане на делото в разумен срок<sup>84</sup>.

#### 4.1.4. Други разпоредби

- (132) Както се подчертава в становището на Венецианската комисия и на други органи<sup>85</sup>, редица други разпоредби на Закона за Върховния съд пораждат опасения относно принципите на независимост на съдебната власт и на разделение на властите.
- (133) Новият закон предвижда нов режим за дисциплинарните производства срещу съдии от Върховния съд. Предвидени са два вида длъжностни лица, отговарящи за дисциплинарни производства: *длъжностно лице от Върховния съд, отговарящо за дисциплинарните производства*, което се назначава от колегиума на Върховния съд за четиригодишен мандат<sup>86</sup>, и *извънредно длъжностно лице, отговарящо за дисциплинарните производства*, което се назначава в конкретни случаи от президента на Републиката измежду съдиите от Върховния съд и общите съдилища и съдиите и прокурорите от военните съдилища<sup>87</sup>. Съгласно полското право само длъжностните лица, отговарящи за дисциплинарните производства, могат да решават образуването на дисциплинарни производства срещу съдиите. Назначаването на извънредно длъжностно лице от президента на Републиката става без участието на представители на съдебната система и е равносилно на искане за образуване на предварително разследване. Назначаването на извънредно длъжностно лице, отговарящо за дисциплинарните производства, по дисциплинарна процедура, която е в ход, изключва длъжностното лице от Върховния съд, отговарящо за дисциплинарните производства, от тази процедура<sup>88</sup>. Фактът, че президентът на Републиката (а в някои случаи и министърът на правосъдието<sup>89</sup>) има правомощието да влияе върху дисциплинарните производства срещу съдии от Върховния съд чрез назначаването на длъжностно лице, отговарящо за дисциплинарните производства, което ще разследва случая („длъжностно лице,

<sup>82</sup> Становище CDL(2017)035, т. 58, 63 и 130.

<sup>83</sup> Конституционният съд разглежда и двата принципа като елементи от върховенството на закона — вж. решения на Конституционния съд от 24 октомври 2007 г., SK 7/06, и от 1 април 2008 г., SK 77/06.

<sup>84</sup> Решения на Конституционния съд от 28 ноември 2006 г., SK 19/05; от 14 ноември 2007 г., SK 16/05.

<sup>85</sup> По-специално становищата на Върховния съд от 6 и 23 октомври и 30 ноември 2017 г., становището на омбудсмана от 11 ноември 2017 г. и становището на ОССЕ-СДИПЧ от 13 ноември 2017 г.

<sup>86</sup> Член 74 от Закона за Върховния съд.

<sup>87</sup> Член 76, параграф 8 от Закона за Върховния съд; президентът на Републиката може да назначава извънредното длъжностно лице, отговарящо за дисциплинарните производства, измежду прокурорите, предложени от главния прокурор, ако дисциплинарното дело се отнася до дисциплинарно нарушение, което отговаря на критериите за умишлено престъпление от общ характер или за умишлено данъчно престъпление.

<sup>88</sup> Член 76, параграф 8 от Закона за Върховния съд.

<sup>89</sup> Съгласно член 76, параграф 9 от Закона за Върховния съд министърът на правосъдието може да уведоми президента на Републиката относно необходимостта да се назначи извънредно длъжностно лице, отговарящо за дисциплинарните производства, ако е налице случай на дисциплинарно нарушение, което отговаря на критериите за умишлено престъпление от общ характер или за умишлено данъчно престъпление. Изглежда, че това, дали даден случай отговаря на тези критерии, се определя самостоятелно от министъра на правосъдието и от президента на Републиката, тъй като техните решения за назначаване на извънредно длъжностно лице, отговарящо за дисциплинарните производства, не подлежат на обжалване.

отговарящо за дисциплинарните производства“), което изключва длъжностното лице от Върховния съд, отговарящо за дисциплинарните производства, от процедура, която е в ход, поражда опасения относно принципа на разделение на властите и може да засегне независимостта на съдебната власт. Подобни опасения бяха изразени и в становищата на ОССЕ-СДИПЧ и на Върховния съд<sup>90</sup>.

- (134) Законът също така премахва редица процесуални гаранции в дисциплинарните производства, образувани срещу съдии от общите съдилища<sup>91</sup> и съдии от Върховния съд<sup>92</sup>: доказателствата, събрани в нарушение на закона, могат да бъдат използвани срещу съдия<sup>93</sup>; при определени условия доказателствата, представени от съответния съдия, могат да бъдат пренебрегнати<sup>94</sup>; абсолютната погасителна давност във връзка с дисциплинарни дела ще спира да тече за срока на дисциплинарното производство, което означава, че срещу даден съдия може да се води производство за неопределен срок от време<sup>95</sup>; накрая, дисциплинарното производство може да продължи дори в отсъствието на съответния съдия (включително когато това отсъствие е оправдано)<sup>96</sup>. Новият режим на дисциплинарните производства поражда опасения и във връзка със съответствието му с изискванията на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ за справедлив съдебен процес, които се прилагат към дисциплинарните производства срещу съдиите<sup>97</sup>.
- (135) Законът изменя вътрешната структура на Върховния съд, като го допълва с два нови състава. Нов състав по извънреден контрол и обществени въпроси ще извършва оценка на дела, заведени по новата процедура за извънредно обжалване<sup>98</sup>. Изглежда, че този нов състав ще е съставен в по-голямата част от нови съдии<sup>99</sup> и ще потвърждава валидността на общите и местните избори и ще

<sup>90</sup> Становище на ОССЕ-СДИПЧ от 13 ноември 2017 г., т. 119—121. Становище на Върховния съд от 6 октомври, стр. 34.

<sup>91</sup> Съгласно член 108, параграфи 17—19 от Закона за Върховния съд министърът на правосъдието разполага с правомощието за определяне на броя и назначаване на дисциплинарните съдии за съдиите от общите съдилища без консултиране с представители на съдебната система. Освен това министърът на правосъдието ще може лично да контролира дисциплинарните дела, водени срещу съдиите от общите съдилища, чрез длъжностни лица, отговарящи за дисциплинарните производства, и извънредно длъжностно лице, отговарящо за дисциплинарните производства, което е служител на министъра на правосъдието и се назначава от самия него (включително при определени обстоятелства измежду прокурорите). Длъжностните лица, отговарящи за дисциплинарните производства, назначени от министъра на правосъдието, ще могат да възобновяват приключили разследвания по искане на министъра на правосъдието.

<sup>92</sup> Съгласно Закона разпоредбите на Закона за организацията на общите съдилища, включително тези относно процесуалните аспекти на дисциплинарните процедури, се прилагат *mutatis mutandis* за съдиите от Върховния съд — вж. член 72, параграф 1 и член 108 във връзка с член 10, параграф 1 от Закона за Върховния съд. Със своя член 108 Законът за Върховния съд изменя Закона за организацията на общите съдилища.

<sup>93</sup> С член 108, параграф 23 от Закона за Върховния съд се добавя член 115с в Закона за организацията на общите съдилища.

<sup>94</sup> Ако доказателствата са били представени след предвидения срок — вж. член 108, параграф 22 от Закона за Върховния съд.

<sup>95</sup> Член 108, параграф 13, буква б) от Закона за Върховния съд.

<sup>96</sup> Член 108, параграф 23 от Закона за Върховния съд.

<sup>97</sup> Решение на ЕСПЧ от 19 април 2007 г., *Vilho Eskelinen and others/Finland*, т. 62; решение на ЕСПЧ от 5 февруари 2009 г., *Olujic/Croatia*, т. 34—43; решение на ЕСПЧ от 20 ноември 2012 г., *Harabin/Slovakia*, т. 118—124; и решение на ЕСПЧ от 23 юни 2016 г., *Baka/Hungary*, т. 100—119.

<sup>98</sup> Член 26 и член 94 от Закона за Върховния съд.

<sup>99</sup> Член 134 от Закона за Върховния съд; предишният състав по труда, социалната сигурност и обществените въпроси е разделен на два състава — състав по труда и социалната сигурност и нов състав по извънреден контрол и обществени въпроси; този нов състав ще се състои от нови съдии, тъй като всички настоящи съдии са прехвърлени към състава по труда и социалната сигурност; настоящите съдии от Върховния съд могат да поискат да бъдат прехвърлени към този нов състав.

разглежда спорове, свързани с изборите, включително спорове, свързани с изборите за Европейски парламент<sup>100</sup>. Освен това нов автономен<sup>101</sup> дисциплинарен състав, в който участват само нови съдии<sup>102</sup>, ще бъде натоварен с разглеждането на първа и втора инстанция на дисциплинарни дела срещу съдии от Върховния съд<sup>103</sup>. Тези два нови, до голяма степен автономни, състава, в които участват нови съдии, поражда опасения по отношение на разделението на властите. Както беше посочено от Венецианската комисия, въпреки че двата състава са част от Върховния съд, на практика те стоят над всички останали състави, с което се създава риск от това цялата съдебна система да бъде доминирана от тези състави, състоящи се от нови съдии, избрани с решаващото влияние на управляващото мнозинство<sup>104</sup>. Освен това Венецианската комисия подчертава, че Законът ще направи съдебния контрол на споровете, свързани с изборите, особено податлив на политическо влияние, като създаде по този начин сериозен риск за функционирането на демокрацията в Полша<sup>105</sup>.

- (136) Със закона се определя, че непрофесионални съдии, които се назначават от Сената на Републиката<sup>106</sup>, ще разглеждат производства пред Върховния съд относно извънредното обжалване и дисциплинарни дела, разглеждани от Върховния съд. Както подчертава Венецианската комисия, въвеждането на непрофесионални съдии в двата нови състава на Върховния съд застрашава ефикасността и качеството на правосъдието<sup>107</sup>.

#### 4.2. Закон за Националния съдебен съвет

- (137) Съгласно Конституцията на Полша независимостта на съдиите се гарантира от Националния съдебен съвет<sup>108</sup>. Ролята на Националния съдебен съвет влияе пряко върху независимостта на съдиите, по-специално по отношение на тяхното повишаване, прехвърляне, дисциплинарни производства, освобождаване от длъжност и ранно пенсиониране. Например при повишаването на даден съдия (напр. от районен съд в окръжен съд) се изисква президентът на Републиката да преназначи съдията и затова е необходимо процедурата за неговата оценка и номиниране с участието на Националния съдебен съвет да бъде проведена отново. Също така помощник-съдиите, които вече изпълняват задачи на съдии, трябва да бъдат оценени от Националния съдебен съвет, преди да бъдат назначени за съдии от президента на Републиката.
- (138) По тази причина в държавите членки, в които е създаден национален съдебен съвет, неговата независимост е особено важна за избягването на незаконно

<sup>100</sup> Пълен списък на задачите, с които се занимава този състав, се съдържа в член 26.

<sup>101</sup> Председателят на дисциплинарни състав е автономен по отношение на първия председател на Върховния съд и бюджетът на този състав може да бъде увеличен значително в сравнение с общия бюджет на Върховния съд (вж. член 7, параграфи 2 и 4 и член 20 от Закона за Върховния съд).

<sup>102</sup> Съгласно член 131 от Закона за Върховния съд докато всички съдии от дисциплинарни състав на Върховния съд не бъдат назначени, други съдии от Върховния съд не могат да бъдат прехвърляни на длъжност в този състав.

<sup>103</sup> Пълен списък на задачите, с които се занимава дисциплинарният състав, се съдържа в член 27 от Закона за Върховния съд.

<sup>104</sup> Становище CDL(2017)035, т. 92.

<sup>105</sup> Становище CDL(2017)035, т. 43.

<sup>106</sup> Член 61, параграф 2 от Закона за Върховния съд.

<sup>107</sup> Становище CDL(2017)035, т. 67.

<sup>108</sup> Член 186, параграф 1 от Конституцията на Полша: „Националният съдебен съвет гарантира независимостта на съдилищата и съдиите“.



влияние от страна на правителството или парламента върху независимостта на съдиите<sup>109</sup>.

- (139) Законът за Националния съдебен съвет повишава безпокойството относно независимостта на съдебната власт като цяло, тъй като предвижда предсрочното прекратяване на мандата на всички съдии — членове на Националния съдебен съвет, и тъй като създава изцяло нов режим за назначаването на своите членове — съдии, който позволява висока степен на политическо влияние.
- (140) Съгласно член 6 от Закона за Националния съдебен съвет мандатите на всички текущи съдии — членове на Националния съдебен съвет, ще бъдат прекратени предсрочно. Това прекратяване по решение на законодателните власти поражда опасения за независимостта на Съдебния съвет и разделението на властите. Парламентът ще придобие решаващо влияние върху състава на Съдебния съвет в ущърб на влиянието на самите съдии. Тази промяна на състава на Националния съдебен съвет може да настъпи още месец и половина след обнародването на Закона<sup>110</sup>. Предварителното прекратяване поражда опасения също относно конституционността, както се подчертава в становищата на Националния съдебен съвет, Върховния съд и омбудсмана.
- (141) Също така, новият режим за назначаване съдии — членове на Националния съдебен съвет, поражда сериозни опасения. В твърдо установените европейски стандарти, по-специално в Препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа от 2010 г., се предвижда, че „не по-малко от половината от членовете [на съдебните съвети] следва да са съдии, избрани от свои колеги от всички нива на съдебната власт и при отчитане на плурализма вътре в съдебната власт“<sup>111</sup>. От държавите членки зависи как да организират своите правосъдни системи, включително дали да създадат съдебен съвет или не. Където обаче е бил създаден такъв съвет — както в случая с Полша — неговата независимост трябва да бъде гарантирана в съответствие с европейските стандарти.
- (142) До приемането на Закона за Националния съдебен съвет полската система беше в пълно съответствие с тези стандарти, тъй като мнозинството съдии в Националния съдебен съвет бяха избрани от съдии. Член 1, параграф 1 и член 7 от Закона за изменение на Закона за Националния съдебен съвет биха променили този режим радикално, тъй като предвиждат петнадесетте съдии —

<sup>109</sup> Например в контекста на дисциплинарни производства срещу съдии, водени от съдебен съвет, Европейският съд по правата на човека си задава въпроси във връзка със степента на влияние на законодателните или изпълнителните органи, при положение че мнозинството от членовете в състава на съдебния съвет са назначени пряко от тези органи; Решение на ЕСПЧ от 21 юни 2016 г., *Ramos Nunes de Carvalho E Sá/Portugal*, 55391/13, 57728/13 и 74041/13, т. 77.

<sup>110</sup> Мандатите на сегашните членове — съдии, ще изтекат в деня, предхождащ началото на общия мандат на новите съдии — членове на Съдебния съвет, но не по-късно от 90 дни от датата на влизане в сила на Закона. Графикът е следният: в срок от три дни след публикуването на Закона председателят на Сейма обявява началото на процедурата за номиниране. В срок от 21 дни от това обявяване кандидатите за длъжности на съдии — членове на Съдебния съвет, се представят на Сейма от оправомощените субекти (групи от най-малко 25 съдии и 2 000 граждани). След изтичането на този срок от 21 дни председателят предава списъка с кандидатите на парламентарните групи, които ще разполагат със седем дни, за да предложат до девет кандидати от този списък. Впоследствие процедурата по назначаване се провежда в съответствие с обичайните разпоредби (вж. по-долу) — вж. членове 6 и 7 от Закона за изменение на Закона за Националния съдебен съвет и член 1, параграфи 1 и 3 по отношение на добавените членове 11а и 11d от Закона за изменение на Закона за Националния съдебен съвет.

<sup>111</sup> Точка 27 — вж. също раздел С, подточка ii) от Плана за действие на Съвета на Европа от 2016 г.; точка 27 от Становище № 10 на Консултативния съвет на европейските съдии (KCEC) относно съдебен съвет в услуга на обществото; и раздел 2.3 от доклада за периода 2010—2011 г. на ЕМСС „Съдебни съвети“.

членове на Националния съдебен съвет, да се назначават и да могат да бъдат преназначавани от Сейма<sup>112</sup>. Освен това няма гаранция, че по силата на новия Закон Сеймът ще назначи съдии — членове на Съдебния съвет, одобрени от съдебната власт, тъй като кандидати за тези длъжности могат да бъдат представяни не само от групи от 25 съдии, но също и от групи от поне 2 000 граждани<sup>113</sup>. Освен това окончателният списък на кандидатите, които Сеймът ще трябва да одобри *en bloc*, е предварително установен от комисия на Сейма<sup>114</sup>. Новите правила за назначаването на съдии — членове на Националния съдебен съвет, значително увеличават влиянието на парламента върху Съдебния съвет и засягат неблагоприятно неговата независимост, в противоречие с европейските стандарти. Фактът, че членовете съдии ще бъдат назначени от Сейма с мнозинство от три пети, не намалява тези опасения, тъй като членовете съдии все пак няма да бъдат избирани от свои колеги. Освен това, в случай че не е постигнато такова мнозинство от три пети, съдиите — членове на Съдебния съвет, ще се назначават от Сейма с абсолютно мнозинство от гласовете.

- (143) Това положение поражда опасения по отношение на независимостта на съдебната власт. Например съдия от районен съд, който трябва да постанови решение по политически чувствително дело, като в същото време кандидатства за повишение в длъжност като съдия от окръжен съд, може да е склонен да подкрепи позицията, поддържана от политическото мнозинство, за да не подлага на риск шансовете си за повишение. Дори тази опасност да не стане реалност, новият режим не дава достатъчно гаранции за осигуряване на независимост, а те са от решаващо значение за поддържане на доверието, което съдилищата в едно демократично общество трябва да вдъхват в обществото<sup>115</sup>. Помощник-съдиите също ще трябва да бъдат оценявани от политически повлиян Национален съдебен съвет, преди да бъдат назначени за съдии.
- (144) Венецианската комисия заключава, че изборът на 15 съдии — членове на Националния съдебен съвет, от парламента, в съчетание с незабавната смяна на настоящите членове, ще доведе до прекомерно политизиране на този орган. Венецианската комисия препоръчва вместо това съдиите — членове на Националния съдебен съвет, да бъдат избирани от своите колеги, както е предвидено в сега действащия закон<sup>116</sup>. Тя също така отбелязва, че Законът отслабва независимостта на Националния съдебен съвет спрямо мнозинството в парламента и допринася за отслабването на независимостта на правосъдната система като цяло<sup>117</sup>.

<sup>112</sup> Конституцията предвижда Националният съдебен съвет да се състои от членове по право (първият председател на Върховния съд, министърът на правосъдието, председателят на Върховния административен съд и лице, назначено от президента) и изборни членове. Изборните членове са четирима депутати „избирани от Сейма“, двама сенатори „избирани от Сената“ и 15 съдии („избирани измежду“ съдиите в общите, административните и военните съдилища и Върховния съд).

<sup>113</sup> С член 1, параграф 3 от Закона за Националния съдебен съвет се добавя член 11а, параграфи 2 и 3: следва да се отбележи, че всяка група (на съдиите и гражданите) може да подаде повече от една кандидатура за съдия — член на Съдебния съвет.

<sup>114</sup> Ако парламентарните групи не представят общо 15 кандидати, президиумът на Сейма ще ги избере, за да състави списък от 15 кандидати, който след това се предава на комисията на Сейма (вж. член 1, параграф 3, с който се добавят член 11с и член 11d, параграфи 1—4).

<sup>115</sup> Решение на ЕСПЧ от 23 април 2015 г., *Morice/France*, 29369/10, т. 78; решение на ЕСПЧ от 10 май 2001 г., *Cyprus/Turkey*, 25781/94, т. 233.

<sup>116</sup> Становище CDL(2017)035, т. 130.

<sup>117</sup> Становище CDL(2017)035, т. 31.

- (145) В своите становища относно проектозакона Върховният съд, Националният съдебен съвет и омбудсманът изразиха редица опасения по отношение на конституционсъобразността на новата уредба. По-конкретно, Националният съдебен съвет отбелязва, че съгласно Конституцията на Полша той служи като противотежест на парламента, който има конституционното право да решава относно съдържанието на законите. Следователно политическите назначения на съдии за членове на Националния съдебен съвет и предсрочното прекратяване на мандата на сегашните съдии — членове на Съдебния съвет, са в нарушение на принципите на разделение на властите и на независимост на съдебната власт. Както бе посочено в предишните препоръки, понастоящем не е възможен ефективен конституционен контрол на тези разпоредби.

#### **4.3. Закон за организацията на общите съдилища**

##### *4.3.1. Пенсионна възраст и правомощия за удължаване на мандата на съдиите*

- (146) В член 1, параграф 26, букви b) — c) и член 13, параграф 1 от Закона за организацията на общите съдилища се предвижда, че възрастта за пенсиониране на съдиите от общите съдилища ще бъде снижена от 67 на 60 години за жените съдии и от 67 на 65 години за мъжете съдии, а на министъра на правосъдието ще бъдат дадени правомощия да взема решения относно удължаването на мандатите на съдиите (до 70 годишна възраст) въз основа на неясни критерии. До приемането на това решение съответните съдии остават на длъжност.
- (147) Новият режим на пенсиониране би имал неблагоприятни последици за независимостта на съдиите<sup>118</sup>. Новите правила създават допълнително средство, чрез което министърът на правосъдието може да оказва влияние върху отделни съдии. По-специално, неясно формулираните критерии за удължаване на мандатите дават възможност за неправомерни дискреционни правомощия, с което се нарушава принципът на несменяемост на съдиите<sup>119</sup>. Макар да снижава пенсионната възраст, Законът позволява министърът на правосъдието да удължава мандата на съдиите с до десет години за жените съдии и до пет години за мъжете съдии. Освен това не е посочен срок, в който министърът на правосъдието следва да вземе решение относно удължаването на мандата, което дава възможност министърът да запази влиянието си върху съответните съдии за оставащото време от техния мандат като такива. Дори преди достигане на пенсионната възраст самата перспектива за необходимостта от отправяне на молба до министъра на правосъдието за такова удължаване би могла да упражни натиск върху съответните съдии.
- (148) Със снижаването на пенсионната възраст и същевременното обуславяне на удължаването на мандата на съдиите от решение на министъра на правосъдието новите правила подкопават принципа на несменяемост на съдиите, който съгласно съдебната практика на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека е ключов елемент от независимостта на съдиите. Наред с другите изисквания за независим съд, Съдът на Европейския съюз посочва, че съдиите трябва да имат лична и оперативна независимост при изпълнението на задълженията си и също така трябва да бъдат защитени от

<sup>118</sup> Препоръка на Съвета на Европа от 2010 г., т. 49.

<sup>119</sup> Съгласно Закона министърът на правосъдието взема решение дали да удължи мандата на даден съдия или не, „като взема предвид рационалното използване на общия съдебен персонал и нуждите, произтичащи от работното натоварване на определени съдилища“ (вж. член 1, параграф 26, буква b) от Закона).

освобождаване от длъжност чрез въвеждането на ефективни гаранции против неправомерна намеса и натиск от страна на изпълнителната власт<sup>120</sup>. Освен това въпросните разпоредби противоречат на европейските стандарти, съгласно които съдиите трябва да имат гарантиран срок на заемане на длъжност до достигане на задължителната пенсионна възраст, където такава възраст е въведена. Венецианската комисия споделя опасенията на Комисията<sup>121</sup>.

- (149) Комисията отбелязва, че новите правила пораждат опасения по отношение на тяхната конституционносъобразност. Съгласно становището на Върховния съд<sup>122</sup> да се позволи на министъра на правосъдието да решава дали да бъде удължен мандатът на даден съдия, в съчетание със снижаването на пенсионната възраст на съдиите, нарушава принципа на несменяемост на съдиите (член 180, параграф 1 от Конституцията). Както бе посочено по-горе, Комисията напомня, че ефективен конституционен контрол на тези разпоредби понастоящем не е възможен.
- (150) Отговорът на полските органи на Препоръката на Комисията от 26 юли 2017 г. не разсейва опасенията на Комисията и не обявява никакви конкретни мерки за решаване на въпросите, повдигнати от Комисията. В отговора се игнорира натискът, който министърът на правосъдието може да окаже върху отделни съдии, преди да реши да даде съгласието си съответните съдии да останат на служба и след достигане на пенсионна възраст.

#### 4.3.2. Председателите на съдилища

- (151) В полската правна система председателите на съдилища имат двойна роля: те не само носят отговорност като ръководители на съдилища, а изпълняват и функциите на съдии. Законът за организацията на общите съдилища поражда опасения по отношение на личната независимост на председателите на съдилища при изпълнението на тяхната функция на съдии.

##### *Правомощия за освобождаване от длъжност*

- (152) В член 17, параграф 1 и член 18, параграф 1 от Закона за организацията на общите съдилища се определят правилата за освобождаването на председателите и заместник-председателите на съдилища. В срок от шест месеца след влизането в сила на Закона министърът на правосъдието има правомощието да освобождава от длъжност председателите на съдилища, без да е обвързан с конкретни критерии и без да е задължен да мотивира решенията си, а съдебната власт няма възможност да възпрепятства тези решения. Освен това не се предвижда съдебен контрол върху решенията на министъра на правосъдието за освобождаване на даден председател от длъжност.
- (153) Загрижеността на Комисията е свързана с правомощията на министъра на правосъдието по време на този шестмесечен срок. В съответствие с член 1, параграф 7 след изтичането на този шестмесечен срок министърът на правосъдието продължава да може да освобождава от длъжност председателите на съдилища, но за това ще трябва да се консултира с

<sup>120</sup> Решение на Съда от 31 май 2005 г., *Syfait и други*, C-53/03, т. 31; решение на Съда от 4 февруари 1999 г., *Köllensperger и Atzwanger*, C-103/97, т. 20.

<sup>121</sup> Становище CDL-AD(2017)035, т. 100—109.

<sup>122</sup> Становище на Върховния съд от 28 април 2017 г.

Националният съдебен съвет, който от своя страна ще може да възпрепятства предвиденото освобождаване от длъжност с резолюция, приета с мнозинство от две трети от гласовете<sup>123</sup>.

#### *Правомощия за назначаване*

- (154) Съгласно член 1, параграф 6 от Закона за организацията на общите съдилища министърът има правомощието да назначава председателите на съдилища. Единствените приложими критерии са, че на длъжността председател на апелативен съд трябва да бъде назначен съдия от апелативен или окръжен съд, на длъжността председател на окръжен съд трябва да бъде назначен съдия от апелативен, окръжен или районен съд и на длъжността председател на районен съд трябва да бъде назначен съдия от окръжен или районен съд. Министърът на правосъдието не е задължен да се консултира със съдебната власт при вземането на такова решение. Едва след назначаването на председателя на съда министърът представя новия председател на общото събрание на съдиите от съответния съд. Това правомощие на министъра на правосъдието да назначава председатели на съдилища не се променя след изтичане на шестмесечния срок.

#### *Последици от правомощията за освобождаване от длъжност и назначаване на длъжност*

- (155) Като се има предвид, че председателите на съдилища са действащи съдии, горепосочените правомощия за произволно освобождаване от длъжност по време на шестмесечния срок и за назначаване на длъжност на председателите на съдилища позволяват на министъра на правосъдието да упражнява влияние върху председателите на съдилища, което може да засегне тяхната лична независимост при изпълнението на функциите им на съдии. Така например, председател на съд, сезиран да се произнесе по чувствително дело срещу държавата, може да почувства натиск от министъра на правосъдието да се придържа към позицията на правителството, за да избегне освобождаването си от длъжността председател на съда, вместо да извърши преценка по вътрешно убеждение, въз основа на доказателствата и доводите по делото. Независимостта на съдебната власт изисква съдиите да не са подчинени на друг орган, когато постановяват решения по дела, както и да бъдат защитени от външна намеса или натиск, които могат да застрашат тяхната независимост при вземането на решения по разглежданите от тях спорове<sup>124</sup>.
- (156) Освен това съдиите, стремящи се да станат председатели на съдилища, биха могли да бъдат повлияни от тези дискреционни правомощия на министъра на правосъдието при постановяването на решения по дела, особено по чувствителни политически дела, за да не намалее шансовете им да бъдат назначени за председатели на съдилища. В резултат на това би била засегната също личната независимост на такива съдии, когато постановяват решения по дела.

<sup>123</sup> В член 1, параграф 7 от Закона за организацията на общите съдилища се предвижда, че ако Националният съдебен съвет не излезе със становище в срок от 30 дни от деня, в който министърът на правосъдието внесе предвиденото освобождаване от длъжност, това не възпрепятства освобождаването от длъжност.

<sup>124</sup> Решение на Съда от 16 февруари 2017 г., *Margarit Panicello*, C-503/15, т. 37—38; решение на Съда от 6 октомври 2015 г., *Consorti Sanitari del Maresme*, C-203/14, т. 19; решение на Съда от 9 октомври 2014 г., *TDC*, C-222/13, т. 30; решение на Съда от 17 юли 2014 г., *Torresi*, съединени дела C-58/13 и C-59/13, т. 22; решение на Съда от 19 септември 2006 г., *Wilson*, C-506/04, т. 51.

- (157) Освен това следва да се отбележи, че председателите на съдилища, в качеството си на ръководители на съдилища, имат важни правомощия спрямо другите съдии. Дискреционното правомощие на министъра на правосъдието да освобождава от длъжност и да назначава на длъжност председателите на съдилища може да повлияе на начина, по който те използват тези правомощия като ръководители на съдилища спрямо другите съдии. Това може да доведе до намеса в личната независимост на тези съдии. Ето защо правомощията, предоставени на министъра на правосъдието, ще имат непряко въздействие и върху независимостта на съдиите, които са подчинени на председателите на съдилища, изложени на влиянието на министъра на правосъдието. Например председателите на съдилища имат правомощия да сменят съдии във функцията им на ръководители на колегии или на отделения<sup>125</sup>, да издават писмени уведомления до тези ръководители на колегии и на отделения, които при пропуски могат да бъдат съчетани с намаляване на надбавките за длъжност, получавани от тези ръководители<sup>126</sup>, и да преместват съдии без съгласието им в рамките на структурата на съда, който председателстват (която обхваща съответния съдебен район на даден съд и може да включва места на работа, намиращи се в различни градове)<sup>127</sup>.
- (158) В своето становище<sup>128</sup> Венецианската комисия подчерта, че новият закон дава възможност за сериозна и широка намеса на изпълнителната власт в правораздаването и създава сериозна заплаха за независимостта на съдебната власт като ключов елемент на върховенството на закона. Законът не осигурява достатъчна защита на председателите на съдилища срещу произволно отстраняване от длъжност, а решението на министъра на правосъдието да назначи на длъжност/освободи от длъжност председател на съд следва да подлежи на одобрение от Националния съдебен съвет или от общото събрание на съдиите на съответния съд, което да се дава с обикновено мнозинство от гласовете. Също така съгласно процедурния правилник министърът на правосъдието е компетентен да определя „подробни правила за възлагане на делата“ и „метода за разпределяне на делата на случаен принцип“ и освен това може да определя специални правила, когато разпределянето на делата на случаен принцип е невъзможно или неефективно. Както изтъкна Венецианската комисия, това правомощие може да се използва за намеса в системата за разпределяне на делата на случаен принцип; определянето на метода за разпределяне на делата не трябва да е дискреционно правомощие на министъра на правосъдието<sup>129</sup>.
- (159) Освен това в становищата на Върховния съд, на Националния съдебен съвет и на омбудсмана се посочва, че въпросните разпоредби пораждат опасения по отношение на тяхната конституционосъобразност. По-специално възможността министърът на правосъдието да освобождава от длъжност председатели на съдилища е в разрез с принципите на независимост на съдебната власт и на разделение на властите. При настоящите обстоятелства обаче

<sup>125</sup> Съгласно член 17, параграф 2 и член 18, параграф 2 от Закона за организацията на общите съдилища правомощието на председателите на апелативни и окръжни съдилища да сменят съдии във функцията им на ръководители и заместник-ръководители на колегии, на ръководители на отделения и на проверяващи съдии се предоставя за срок от шест месеца след влизането в сила на този закон.

<sup>126</sup> Член 1, параграф 13, буква b) от Закона за организацията на общите съдилища.

<sup>127</sup> Член 1, параграф 5, буква b) от Закона за организацията на общите съдилища.

<sup>128</sup> Становище CDL-AD(2017)035, т. 125.

<sup>129</sup> Становище CDL-AD(2017)035, т. 120.

конституционносъобразността на тези разпоредби повече не може да бъде проверена и гарантирана от независим конституционен съд.

- (160) Европейският съд по правата на човека е установил ясна връзка между освобождаването от длъжност на председатели на съдилища и независимостта на съдебната власт. По делото *Baka* Европейският съд по правата на човека прецени, че макар и жалбоподателят да е продължил да изпълнява задълженията си като съдия, преждевременното му отстраняване от длъжността председател на Върховния съд е осуетило постигането на целта да се запази независимостта на съдебната власт, вместо да го способства<sup>130</sup>.
- (161) Според наличната информация министърът на правосъдието досега е освободил от длъжност 24 и назначил поне 32 председатели на съдилища (този брой включва назначения на обикновени свободни длъжности).
- (162) Отговорът на полските органи по Препоръката на Комисията от 26 юли 2017 г. не разсейва опасенията на Комисията и в него не се посочват никакви конкретни мерки за решаване на въпросите, повдигнати от Комисията. Полските органи отричат правомощията на министъра на правосъдието да накърняват независимостта на председателите на съдилища като съдии, постановяващи решения по дела, и подчертават, че тези правомощия се отнасят само до административните дейности на председателите на съдилища. В отговора обаче се пренебрегва фактът, че правомощието на министъра произволно да освобождава от длъжност председатели на съдилища през шестмесечния период му позволява да запази влияние върху председателите на съдилища, което може да се отрази на тяхната лична независимост при постановяването на решения по дела.

#### 4.3.2. Други опасения

- (163) Министърът на правосъдието може да отправя към председателите на съдилища от по-долна инстанция „писмени забележки“ за предполагаемо лошо управление на съдилищата от тези председатели. В резултат на тези „писмени забележки“ надбавката за длъжност на съответния председател на съд от по-долна инстанция може да бъде намалена с до 50 % за срок до шест месеца<sup>131</sup>. Министърът може да издава „писмени известия“ до председателите или заместник-председателите на апелативни съдилища и съответно да намалява надбавката им за длъжност. Тъй като всяко намаляване на възнаграждението на съдия вследствие на поведението му трябва да се разглежда като дисциплинарна санкция<sup>132</sup>, министърът на правосъдието следва не да може да взема решение за такова намаляване самостоятелно, без съответно съдебно решение.

<sup>130</sup> Решение на ЕСПЧ от 23 юни 2016 г., *Baka/Hungary*, 20261/12, т. 172.

<sup>131</sup> Чрез оценката, която прави на работата на председателите на апелативни съдилища, министърът на правосъдието може да оказва влияние върху тях; отрицателната оценка може да доведе до финансови санкции за председателите на съдилища, а положителната — до увеличаване на надбавката им за длъжност (член 1, параграфи 13—15 от Закона за организацията на общите съдилища).

<sup>132</sup> Становище CDL-AD(2017)035, т. 114—117.

#### 4.4. Друго законодателство

##### 4.4.1. Закон за Националната школа за съдии

- (164) Новият законодателен орган прие и други законодателни актове, пораждащи опасения по отношение на независимостта на съдебната власт и разделението на властите.
- (165) Съгласно член 2, параграфи 1 и 36 от Закона за Националната школа за съдии помощник-съдиите са натоварени със задачите на съдии от районни съдилища за срок от четири години. По-специално помощник-съдиите ще имат право да изпълняват функцията на единствени съдии в районните съдилища.
- (166) Съгласно полската правна система обаче помощник-съдиите нямат същия статут като съдиите<sup>133</sup>. Помощник-съдиите се назначават за ограничен срок от четири години и след 36 месеца могат да започнат да кандидатстват за нови производства, за да станат съдии. Спрямо помощник-съдиите не се прилагат същите гаранции за защита на независимостта на съдебната власт, които се прилагат за съдиите – например по отношение на назначението на длъжност, процедурата за което е различна от тази за съдиите. За разлика от длъжността на съдиите тази на помощник-съдиите, изпълняващи функции на съдии, не е предвидена в Конституцията. Това означава, че техният статут и гаранциите за независимостта им могат да бъдат изменени с обикновен закон, без да е нужно изменение на Конституцията<sup>134</sup>. Фактът, че помощник-съдиите могат да действат като единствени съдии в районните съдилища, прави въпроса за тяхната независимост още по-важен.
- (167) По време на законодателния процес на Закона за Националната школа за съдии Върховният съд и Националният съдебен съвет изразиха опасения дали гаранциите за независимостта на помощник-съдиите са в съответствие с Конституцията и дали са достатъчни за изпълнение на изискванията за справедлив процес, установени в член 6, параграф 1 от ЕКПЧ<sup>135</sup>. Европейският съд по правата на човека счита, че предишният режим за помощник-съдиите в Полша не отговаря на тези критерии<sup>136</sup>.
- (168) Полученият на 28 август 2017 г. отговор на полските органи по Препоръката на Комисията от 26 юли 2017 г. не разсейва опасенията на Комисията и в него не се посочват никакви конкретни мерки за решаване на въпросите, повдигнати от нея.

<sup>133</sup> Макар че им се възлагат задължения на съдии, помощник-съдиите се назначават пряко от министъра на правосъдието с минимално участие на Националния съдебен съвет.

<sup>134</sup> Независимостта на съдията трябва да бъде вписана в Конституцията, като на законодателно равнище бъдат определени по-конкретни правила (вж. напр. Препоръката на Съвета на Европа от 2010 г., т. 7). Следва да се отбележи също така, че в своите становища Върховният съд и Националният съдебен съвет повдигнаха въпроси във връзка с конституционосъобразността на този закон.

<sup>135</sup> Становище на Върховния съд от 3 февруари 2017 г.; становище на Националния съдебен съвет от 10 февруари 2017 г.

<sup>136</sup> Решение на ЕСПЧ от 28 февруари 2011 г., *Henryk Urban and Ryszard Urban/Poland*, 23614/08; решение на ЕСПЧ от 14 септември 2011 г., *Mirosław Garlicki/Poland*, 36921/07; решение на ЕСПЧ от 10 април 2012 г., *Pohoska/Poland*, 33530/06.



#### 4.4.2. Други закони

- (169) Със законите за прокуратурата<sup>137</sup> бяха слети кабинетът на министъра на правосъдието и този на главния прокурор и бяха увеличени значително правомощията на главния прокурор в управлението на системата на прокуратурата, а на министъра на правосъдието бяха предоставени нови правомощия, позволяващи му да се намесва пряко в отделни случаи.
- (170) Както изтъкна Венецианската комисия<sup>138</sup>, въпреки че независимостта или автономията на прокуратурата не е толкова категорична по своя същност като тази на съдилищата, съчетанието от сливането на кабинета на министъра на правосъдието и този на главния прокурор, увеличените правомощия на главния прокурор в системата на прокуратурата и на министъра на правосъдието по отношение на съдебната власт съгласно Закона за организацията на общите съдилища и почти отсъстващата противотежест на тези правомощия води до концентрация на прекалено много правомощия у едно лице. Това има преки отрицателни последици за независимостта на системата на прокуратурата от политическата сфера, а също така и за независимостта на съдебната власт и следователно за разделението на властите и върховенството на закона в Полша.

#### 5. КОНСТАТИРАНЕ НА НАЛИЧИЕТО НА ОЧЕВИДЕН РИСК ОТ ТЕЖКО НАРУШЕНИЕ НА ЦЕННОСТИТЕ, ПОСОЧЕНИ В ЧЛЕН 2 ОТ ДОГОВОРА ЗА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

- (171) Съгласно член 7, параграф 1 от ДЕС по мотивирано предложение на една трета от държавите членки, на Европейския парламент или на Европейската комисия Съветът, с мнозинство от четири пети от своите членове, след като получи одобрение от Европейския парламент, може да констатира наличието на очевиден риск от тежко нарушение от държава членка на ценностите, посочени в член 2. Преди да направи тази констатация, Съветът изслушва въпросната държава членка и може да отправи препоръки към нея, като действа съгласно същата процедура<sup>139</sup>.
- (172) Комисията е на мнение, че въз основа на ситуацията, описана в предходните раздели, съществува очевиден риск от тежко нарушение от страна на Република Полша на принципа на правовата държава, посочен в член 2 от ДЕС. Комисията стига до тази констатация след разглеждане на гореизложените факти.
- (173) Тя отбелязва, че в рамките на две години е била приета поредица от над 13 закона, засягащи цялата структура на правосъдната система в Полша — Конституционния съд, Върховния съд, общите съдилища, Националния съдебен съвет, прокуратурата и Националната школа за съдии. Общата тенденция при всички тези законодателни промени е, че на изпълнителната и законодателната власт систематично се дава възможност за значителна намеса по отношение на състава, правомощията, управлението и функционирането на тези институции и органи. Законодателните промени и тяхното общо въздействие сериозно застрашават независимостта на съдебната власт и

<sup>137</sup> Закон от 28 януари 2016 г. за прокуратурата, обнародван в Официален вестник на 15 февруари 2016 г., статия 177; Закон от 28 януари 2016 г. — Правилник за прилагане на Закона за прокуратурата, обнародван в Официален вестник на 15 февруари 2016 г., статия 178.

<sup>138</sup> Становище CDL-AD(2017)037, т. 28 и 115.

<sup>139</sup> Вж. също съобщението на Комисията от 15 октомври 2003 г., озаглавено „Зачитане и насърчаване на ценностите, на които се основава Съюзът“ (COM(2003) 606 final).

разделението на властите в Полша, които са основни компоненти на правовата държава. Комисията отбелязва също така, че тази интензивна законодателна дейност е протекла без надлежно консултиране с всички съответни заинтересовани страни, без да е налице дух на лоялно сътрудничество между държавните органи и без да се отчитат становищата на широк кръг европейски и международни организации.

(174) Комисията води обширен диалог с полските органи от януари 2016 г. за намирането на решения във връзка с изразените опасения. В хода на този процес Комисията винаги е обосновавала своите опасения безпристрастно и задълбочено. В съответствие с Уредбата за правовата държава Комисията издаде становище, последвано от три препоръки относно принципите на правовата държава в Полша. Комисията размени множество писма с полските органи и проведе срещи с тях. Комисията винаги ясно е показвала, че има готовност да води конструктивен диалог, и многократно е канила полските органи на допълнителни срещи за тази цел. Независимо от тези усилия обаче диалогът не разсея опасенията на Комисия.

(175) Въпреки трите препоръки, издадени от Комисията, ситуацията продължи да се влошава. По-конкретно:

1) Неправомерното назначение на председателя на Конституционния съд, приемането на тримата съдии, номинирани от 8-ата сесия на Сейма без действително правно основание, фактът, че един от тези съдии е назначен за заместник-председател на Съда, фактът, че тримата съдии, правомерно номинирани през октомври 2015 г. от предходния законодателен орган, не са могли да встъпят в длъжност като съдии в Съда, както и последвалите събития в Съда, описани по-горе, фактически доведоха до пълна смяна на състава на Съда извън нормалния конституционен процес за назначаване на съдии. Поради тази причина Комисията счита, че независимостта и легитимността на Конституционния съд са сериозно засегнати и затова конституционособразността на законите на Полша повече не може да бъде ефективно гарантирана. За решенията на Конституционния съд, постановени при тези обстоятелства, повече не може да се счита, че осигуряват ефективен конституционен контрол.

2) Законът за Националния съдебен съвет и Законът за Върховния съд, в съчетание също така със Закона за Националната школа за съдии, както и Законът за организацията на общите съдилища значително увеличават системната заплахата за принципите на правовата държава, идентифицирана в предишните препоръки. Основните опасения се обобщават, както следва:

а) Що се отнася до Върховния съд,

- задължителното пенсиониране на значителен брой от настоящите съдии от Върховния съд, в съчетание с възможността за удължаване на мандата на активна дейност на съдиите, както и новият режим за дисциплинарни производства срещу съдии от Върховния съд структурно подкопават независимостта на съдиите от Върховния съд, при все че независимостта на съдебната власт е основен елемент на правовата държава;

- задължителното пенсиониране на значителен брой от настоящите съдии от Върховния съд също така дава възможност за широкообхватна и незабавна смяна на състава на Върховния съд. Тази възможност поражда опасения относно разделението на властите, особено когато се разглежда в съчетание с протичащата едновременно реформа на Националния съдебен съвет. Всъщност всички нови съдии от Върховния съд ще се назначават от президента на Републиката по препоръка на новия състав на Националния съдебен съвет, който до голяма степен ще се доминира от политическите назначения. В резултат на това настоящото парламентарно мнозинство ще може да определя, поне косвено, бъдещия състав на Върховния съд в много по-голяма степен, отколкото това би било възможно в система, в която действащите правила относно продължителността на мандатите на съдиите функционират нормално — независимо каква е тази продължителност и кой държавен орган има правомощия да взема решения за назначенията в съдебната система;
- новата процедура за извънредно обжалване поражда опасения по отношение на правната сигурност, а когато се разглежда в комбинация с възможността за широкообхватна и незабавна смяна на състава на Върховния съд — опасения по отношение на разделението на властите.

б) Що се отнася до общите съдилища,

- като снижават възрастта за пенсиониране и същевременното обуславят удължаването на мандата на съдиите от решение по лична преценка на министъра на правосъдието, новите правила подкопават принципа на несменяемост на съдиите, който е ключов елемент от тяхната независимост;
- дискреционните правомощията на министъра на правосъдието да назначава на длъжност и освобождава от длъжност председателите на съдилища, без да е обвързан с конкретни критерии и без да е задължен да мотивира решенията си, както и без възможност за съдебната власт да възпрепятства тези решения и при отсъствие на съдебен контрол, могат да засегнат личната независимост на председателите на съдилища и на другите съдии.

в) Що се отнася до Националния съдебен съвет,

- опасенията относно независимостта на съдебната власт като цяло нарастват с прекратяването на мандата на всички съдии — членове на Националния съдебен съвет, и преназначаването на неговите членове съдии съгласно процедура, която дава възможност за висока степен на политическо влияние.

(176) Новите закони пораждат сериозни опасения, що се отнася до тяхната съвместимост с Конституцията на Полша, както бе изтъкнато в редица

становища, по-специално на Върховния съд, на Националния съдебен съвет и на омбудсмана. Както обаче бе обяснено в Препоръката относно принципите на правовата държава от 26 юли 2017 г., ефективен конституционен контрол на тези закони повече не е възможен.

- (177) Действия и публични изявления против съдии и съдилища в Полша, направени от полското правителство и от членове на парламента от управляващото мнозинство, накърниха доверието в правосъдната система като цяло. Комисията подчертава принципа на лоялно сътрудничество между държавните органи, а този принцип, както се изтъква в становищата на Венецианската комисия, представлява конституционна предпоставка във всяка демократична държава, ръководена от върховенството на закона.
- (178) Като се има предвид, че независимостта на съдебната власт е ключов компонент от върховенството на закона, тези нови закони, особено взети заедно, значително ще увеличат системната заплаха за принципите на правовата държава, както бе посочено в предишните препоръки. В тази връзка Венецианската комисия подчерта, че комбинацията от предложените промени усилва отрицателното въздействие на всяка от тях до степен, че сериозно застрашава независимостта на всички части на съдебната власт в Полша<sup>140</sup>.
- (179) Фактът, че след налагането на вето от президента на Републиката на приетите през юли 2017 г. закони за Върховния съд и за Националния съдебен съвет полските органи не използваха тази възможност, за да вземат предвид опасенията, изразени от Комисията в нейната трета препоръка, както и от други страни, по-конкретно Венецианската комисия, ясно показва липса на желание от страна на полските органи да предприемат действия за разсейване на опасенията.
- (180) Последиците от ситуацията са особено сериозни:
- 1) Тъй като независимостта и легитимността на Конституционния съд са сериозно накърнени, конституционсъобразността на законите на Полша повече не може да бъде ефективно гарантирана. Това положение е особено тревожно по отношение на зачитането на принципите на правовата държава, тъй като — както бе посочено в препоръките на Комисията — полският парламент е приел редица особено чувствителни нови законодателни актове, като например новия Закон за държавните служители<sup>141</sup>, Закона за изменение на Закона за полицията и някои други закони<sup>142</sup>, законите за прокуратурата<sup>143</sup>, Закона за омбудсмана и за изменение на някои други закони<sup>144</sup>, Закона за Националния съвет за медиите<sup>145</sup> и Закона за борба с тероризма<sup>146</sup>.

<sup>140</sup> Становище CDL-AD(2017)035, т. 131.

<sup>141</sup> Закон от 30 декември 2015 г. за изменение на Закона за държавните служители и някои други актове, обнародван в Официален вестник на 8 януари 2016 г., статия 34.

<sup>142</sup> Закон от 15 януари 2016 г. за изменение на Закона за полицията и други закони, обнародван в Официален вестник на 4 февруари 2016 г., статия 147.

<sup>143</sup> Закон от 28 януари 2016 г. за прокуратурата, обнародван в Официален вестник на 15 февруари 2016 г., статия 177; Закон от 28 януари 2016 г. — Правилник за прилагане на закона — Закон за прокуратурата, обнародван в Официален вестник на 15 февруари 2016 г., статия 178.

<sup>144</sup> Закон от 18 март 2016 г. за изменение на Закона за омбудсмана и някои други закони, обнародван в Официален вестник на 17 май 2016 г., статия 677.

<sup>145</sup> Закон от 22 юни 2016 г. за Националния съвет за медиите, обнародван в Официален вестник на 29 юни 2016 г., статия 929.

<sup>146</sup> Закон от 10 юни 2016 г. за борба с тероризма, обнародван в Официален вестник на 24 юни 2016 г., статия 904.

- 2) Зачитането на принципите на правовата държава е предпоставка не само за защитата на всички основни ценности, посочени в член 2 от ДЕС. То е предпоставка и за спазването на всички права и задължения, които произтичат от Договорите, както и за изграждането на взаимно доверие у гражданите, предприятията и националните органи в правните системи на всички други държави членки.
- 3) Комисията подчертава, че доброто функциониране на принципите на правовата държава е от съществено значение по-специално и за доброто функциониране на вътрешния пазар и за една благоприятна среда за инвестиции<sup>147</sup>, защото икономическите оператори трябва да знаят, че ще бъдат третирани еднакво съгласно закона. Зачитането на принципите на правовата държава е от съществено значение и за взаимното доверие в областта на правосъдието и вътрешните работи, по-специално за ефективното съдебно сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси, което се основава на взаимно признаване. То не може да бъде гарантирано без независима съдебна власт във всяка държава членка.
- (181) Комисията припомня, че където е въведена система на конституционно правосъдие, нейната ефективност е основен компонент от принципите на правовата държава.
- (182) Комисията подчертава също, че какъвто и да е избраният модел на правосъдна система, независимостта на съдебната власт трябва да бъде гарантирана с оглед на правото на ЕС. От държавите членки зависи как да организират своите съдебни системи, включително дали да създадат съдебен съвет, чиято роля е да гарантира независимостта на съдебната власт. Където обаче такъв съвет е бил създаден в дадена държава членка — както в случая с Полша, където Конституцията на Полша изрично възлага на Националния съдебен съвет задачата да гарантира независимост на съдебната система — независимостта на този съвет трябва да бъде гарантирана в съответствие с европейските стандарти.
- (183) Комисията отбелязва също, че различни участници на европейско и международно равнище са изразили дълбоката си загриженост във връзка с положението с принципите на правовата държава в Полша<sup>148</sup>, а Европейският парламент е заявил, че настоящото положение в Полша представлява очевиден риск от тежко нарушение на ценностите, посочени в член 2 от ДЕС<sup>149</sup>.
- (184) След двугодишен диалог с полските органи, който не доведе до резултати и не предотврати по-нататъшното влошаване на положението, е необходимо и

<sup>147</sup> Препоръка на Съвета от 11 юли 2017 г. относно националната програма за реформи на Полша за 2017 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2017 г., съображение 14 (ОВ С 261, 9.8.2017 г., стр. 88—91).

<sup>148</sup> Венецианската комисия, комисарят по правата на човека на Съвета на Европа, Консултативният съвет на европейските съдии, Комитетът на ООН по правата на човека, специалният докладчик на ООН за независимостта на съдиите и адвокатите, Мрежата на председателите на върховните съдилища на Европейския съюз, Европейската мрежа на съдебните съвети, Съветът на адвокатските колегии и правните общества в Европа, както и редица организации на гражданското общество, като „Амнести интернешанъл“ и Мрежата за правата на човека и демокрацията.

<sup>149</sup> Точка 16 от Резолюцията от 15 ноември 2017 г. относно положението с принципите на правовата държава и демокрацията в Полша; с резолюцията беше възложено на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи да изготви специален доклад с оглед на провеждането на пленарно гласуване по мотивирано предложение, призоваващо Съвета да предприеме действия съгласно член 7, параграф 1 от ДЕС.

пропорционално да се навлезе в нова фаза на официален диалог с участието на Европейския парламент и Съвета.

- (185) С оглед на гореизложеното и съгласно член 7, параграф 1 от ДЕС Комисията представя настоящото мотивирано предложение на Съвета, като го приканва да констатира наличието на очевиден риск от тежко нарушение от страна на Република Полша на принципите на правовата държава, които се нареждат сред ценностите, посочени в член 2 от ДЕС, и да отправи съответните препоръки в тази връзка към Полша. Към настоящото мотивирано предложение е приложено предложение за решение на Съвета относно тази констатация.
- (186) Настоящото мотивирано предложение съгласно член 7, параграф 1 от ДЕС е изготвено едновременно с Препоръката на Комисията от 20 декември 2017 г. относно принципите на правовата държава в Полша. Комисията е готова да преразгледа в тясно сътрудничество с Европейския парламент и Съвета настоящото мотивирано предложение, ако органите на Полша изпълнят препоръчаните действия, посочени в тази препоръка, в определения за целта срок.

Предложение за

**РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА**

**относно констатирането на очевиден риск от тежко нарушение на принципите на правовата държава от страна на Република Полша**

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за Европейския съюз, и по-специално член 7, параграф 1 от него,

като взе предвид мотивираното предложение на Европейската комисия<sup>1</sup>,

като взе предвид одобрението на Европейския парламент<sup>2</sup>,

като има предвид, че:

- (1) Европейският съюз се основава на ценностите, посочени в член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), които са общи за държавите членки и включват зачитането на принципите на правовата държава.
- (2) В своето мотивирано предложение Комисията изразява загрижеността си по отношение на липсата на независим и легитимен конституционен контрол и приемането от полския парламент на Закона за Върховния съд<sup>3</sup>, Закона за организацията на общите съдилища<sup>4</sup>, Закона за Националния съдебен съвет<sup>5</sup> и Закона за Националната школа за съдии<sup>6</sup>, които съдържат разпоредби, пораждащи сериозни опасения по отношение на независимостта на съдебната власт, разделението на властите и правната сигурност. Основните опасения са свързани по-специално с новите режими за пенсиониране на съдиите от Върховния съд и от общите съдилища, с нова процедура за извънредно обжалване пред Върховния съд, с освобождаването от длъжност и назначаването на председателите на общи съдилища и с прекратяването на мандата и процедурата по назначаване на съдии — членове на Националния съдебен съвет.
- (3) Комисията отбелязва също, че полските органи не са предприели действията, посочени в нейната препоръка от 27 юли 2016 г.<sup>7</sup> и в допълнителните препоръки

<sup>1</sup> [ДА СЕ ДОБАВИ препратка]

<sup>2</sup> ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

<sup>3</sup> Закон за Върховния съд, приет от Сейма на 8 декември 2017 г. и одобрен от Сената на [...] г.

<sup>4</sup> Закон за изменение на Закона за организацията на общите съдилища, приет от Сейма на 12 юли 2017 г. и публикуван в Официален вестник на 28 юли 2017 г.

<sup>5</sup> Закон за изменение на Закона за Националния съдебен съвет и някои други закони, приет от Сейма на 8 декември 2017 г. и одобрен от Сената на [...] г.

<sup>6</sup> Закон за изменение на Закона за Националната школа за съдии и прокурори, Закон за организацията на общите съдилища и някои други закони, приети от Сейма на 11 май 2017 г. и публикувани в Официален вестник на 13 юни 2017 г.

<sup>7</sup> Препоръка (ЕС) 2016/1374 на Комисията от 27 юли 2016 г. относно принципите на правовата държава в Полша (ОВ L 217, 12.8.2016 г., стр. 53).

от 21 декември 2016 г.<sup>8</sup> и 26 юли 2017 г.<sup>9</sup>, за да се преодолее системната заплаха за принципите на правовата държава, установена в посочените препоръки.

- (4) Едновременно със своето мотивирано предложение съгласно член 7, параграф 1 от ДЕС, на 20 декември 2017 г. Комисията прие още една препоръка относно принципите на правовата държава в Полша. Полша обаче не е предприела препоръчаните действия в срока, предвиден в тази препоръка.
- (5) Поради това диалогът, който Комисията води с полските органи съгласно Уредбата за правовата държава от 13 януари 2016 г., не разсея горепосочените опасения.
- (6) На 15 ноември 2017 г. Европейският парламент прие резолюция, в която се посочва, че сегашното положение в Полша представлява очевиден риск от тежко нарушение на ценностите, посочени в член 2 от ДЕС.
- (7) Различни участници на европейско и международно равнище са изразили дълбоката си загриженост във връзка с положението с принципите на правовата държава в Полша — Венецианската комисия, комисарят по правата на човека на Съвета на Европа, Консултативният съвет на европейските съдии, Комитетът на ООН по правата на човека, специалният докладчик на ООН за независимостта на съдиите и адвокатите, Мрежата на председателите на върховните съдилища на Европейския съюз, Европейската мрежа на съдебните съвети, Съветът на адвокатските колегии и правните общества в Европа, както и редица организации на гражданското общество, като „Амнести интернешанъл“ и Мрежата за правата на човека и демокрацията.
- (8) На [...] 2018 г. Съветът изслуша Република Полша съгласно второто изречение от член 7, параграф 1 от ДЕС.
- (9) Независимо от модела на правосъдна система, избран в дадена държава членка, принципите на правовата държава, посочени в член 2 от ДЕС, са свързани с изисквания за независимост на съдебната власт, разделение на властите и правна сигурност.
- (10) Това поражда сериозни опасения, че вследствие на новоприетите закони, изброени по-горе, правният режим в Полша вече няма да отговаря на тези изисквания.
- (11) Зачитането на принципите на правовата държава е предпоставка не само за защитата на всички основни ценности, посочени в член 2 от ДЕС. То е предпоставка и за спазването на всички права и задължения, които произтичат от Договорите, както и за изграждането на взаимно доверие между гражданите, предприятията и националните органи в правните системи на всички други държави членки.
- (12) Доброто функциониране на принципите на правовата държава е от съществено значение и за безпроблемното функциониране на вътрешния пазар, защото е необходимо да се гарантира на икономическите оператори, че ще бъдат третирани еднакво съгласно закона.

---

<sup>8</sup> Препоръка (ЕС) 2017/146 на Комисията от 21 декември 2016 г. относно принципите на правовата държава в Полша в допълнение към Препоръка (ЕС) 2016/1374 (ОВ L 22, 27.1.2017 г., стр. 65).

<sup>9</sup> Препоръка (ЕС) 2017/1520 на Комисията от 26 юли 2017 г. относно принципите на правовата държава в Полша в допълнение към Препоръки (ЕС) 2016/1374 и (ЕС) 2017/146 (ОВ L 228, 2.9.2017 г., стр. 19).



- (13) Зачитането на принципите на правовата държава е от съществено значение за взаимното доверие в областта на правосъдието и вътрешните работи, по-специално за ефективното съдебно сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси, което се основава на взаимно признаване.
- (14) Принципът на лоялно сътрудничество между държавните органи представлява конституционна предпоставка във всяка демократична държава, ръководена от върховенството на закона.
- (15) Поради това следва да се констатира съгласно член 7, параграф 1 от ДЕС наличието на очевиден риск от тежко нарушение от страна на Република Полша на принципите на правовата държава, които се нареждат сред ценностите, посочени в член 2 от ДЕС,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

#### *Член 1*

Съществува очевиден риск от тежко нарушение на принципите на правовата държава от страна на Република Полша.

#### *Член 2*

Съветът препоръчва в срок от три месеца след нотифицирането на настоящото решение Република Полша да предприеме следните действия:

- а) да възстанови независимостта и легитимността на Конституционния съд като гарант на Конституцията на Полша, като осигури правомерно избиране и назначаване на съдиите, председателя и заместник-председателя на този съд, като изпълни изцяло решенията на Конституционния съд от 3 и 9 декември 2015 г., според които тримата съдии, които правомерно са били номинирани през октомври 2015 г. от предходния законодателен орган, следва да встъпят в длъжност като съдии в Конституционния съд, а тримата съдии, номинирани от новия законодателен орган без действително правно основание, следва да престанат да вземат решения по дела, без да са били правомерно избрани;
- б) да обнародват и изпълнят в пълна степен решенията на Конституционния съд от 9 март 2016 г., 11 август 2016 г. и 7 ноември 2016 г.;
- в) да гарантира, че Законът за Върховния съд, Законът за организацията на общите съдилища, Законът за Националния съдебен съвет и Законът за Националната школа за съдии ще бъдат изменени, за да се осигури тяхното съответствие с изискванията за независимост на съдебната власт, разделение на властите и правна сигурност;
- г) да гарантира, че всяка реформа на правосъдната система е подготвена в тясно сътрудничество със съдебната власт и с всички заинтересовани страни, включително Венецианската комисия;
- д) да се въздържа от действия и публични изявления, които могат да засегнат допълнително легитимността на Конституционния съд, на Върховния съд, на общите съдилища и на съдиите — поотделно или колективно, или на съдебната власт като цяло.

Адресат на настоящото решение е Република Полша.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета*  
*Председател*