

ПРЕПОРЪКИ

ПРЕПОРЪКА (ЕС) 2018/103 НА КОМИСИЯТА

от 20 декември 2017 година

относно принципите на правовата държава в Полша в допълнение към препоръки (ЕС) 2016/1374, (ЕС) 2017/146 и (ЕС) 2017/1520

ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 292 от него,

като има предвид, че:

- (1) На 27 юли 2016 г. Комисията прие препоръка относно принципите на правовата държава в Полша ⁽¹⁾, в която изложи своите опасения относно положението на Конституционния съд и отправи препоръки за начините как да се разсеят тези опасения. На 21 декември 2016 г. и 26 юли 2017 г. Комисията прие допълнителни препоръки относно принципите на правовата държава в Полша ⁽²⁾.
- (2) Препоръките на Комисията бяха приети съгласно уредбата за правовата държава ⁽³⁾. В уредбата за правовата държава е определено какви действия предприема Комисията, когато в някоя държава — членка на Съюза, се появят ясни признаци на заплаха за принципите на правовата държава, и са обяснени принципите, които произтичат от върховенството на закона. В уредбата за правовата държава са дадени насоки за диалог между Комисията и държавата 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. Когато в някоя държава членка има ясни признаци за системна заплаха за върховенството на закона, Комисията може да започне диалог със съответната държава членка в съответствие с уредбата за правовата държава.
- (3) 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.
- (4) Съдебната практика на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека, както и документите, изготвени от Съвета на Европа, по-специално въз основа на експертните познания на Европейската комисия за демокрация чрез право (*Венецианска комисия*), съдържат неизчерпателен списък на тези принципи и по този начин определят основния смисъл на принципите на правовата държава като обща ценност на Съюза в съответствие с член 2 от ДЕС. Сред тези принципи са законността, което означава прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес; правната сигурност; 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 ⁽⁴⁾. Освен да отстояват тези принципи и ценности, държавните институции имат също така задължение за лоялно сътрудничество.
- (5) В препоръката си от 27 юли 2016 г. Комисията обясни обстоятелствата, при които на 13 януари 2016 г. тя 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.
- (6) 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.

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ 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) и 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).

⁽³⁾ 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).

⁽⁴⁾ Вж. COM(2014) 158 final, приложение I, раздел 2.

- (7) В препоръката си от 21 декември 2016 г. Комисията взе предвид последните събития в Полша, които се случиха след препоръката на Комисията от 27 юли 2016 г. Комисията установи, че макар някои от проблемите, засегнати в последната 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 Съда, поражда сериозни опасения по отношение на върховенството на закона. Заклучението на Комисията бе, че продължава да е налице системна заплахата за принципите на правовата държава в Полша. Комисията прикани полското правителство спешно, в срок до два месеца, да реши установените проблеми и да уведоми Комисията за предприетите стъпки в това отношение. Комисията отбеляза, че продължава да е готова да води конструктивен диалог с полското правителство въз основа на препоръката.
- (8) 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 препоръката си Комисията взе предвид последните събития в Полша, които се случиха след препоръката на Комисията от 21 декември 2016 г. Опасенията на Комисията са свързани с липсата на независим и легитимен конституционен контрол и с 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. В своята 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.
- (9) По-специално, в препоръката се подчертава, че Законът за Националния съдебен съвет от 15 юли 2017 г. и Законът за Върховния съд от 22 юли 2017 г. — ако влязат в сила — структурно ще подкопаят независимостта на съдебната власт в Полша и биха оказали незабавно и конкретно въздействие върху независимото функциониране на съдебната система като цяло. Като се има предвид, че 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 предишните препоръки. В препоръката се подчертава, че освобождаването на съдии от Върховния съд, възможното им преназначаване и други мерки, съдържащи се в Закона за Върховния съд, биха засилили много сериозно системната заплахата за принципите на правовата държава. Сред препоръчаните мерки Комисията препоръчва полските органи да гарантират, че двата закона — за Върховния съд и за Националния съдебен съвет — няма да влязат в сила и че всяка реформа на съдебната система е в съгласие с принципите на правовата държава, в съответствие с правото на ЕС и с европейските стандарти за независимост на съдебната власт, и се подготвя в тясно сътрудничество със съдебните органи и с всички заинтересовани страни. 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 заплахата за принципите на правовата държава. Комисията заяви, че ако полските органи предприемат мерки от този род, тя е готова незабавно да задейства член 7, параграф 1 от ДЕС.
- (10) Комисията прикани полското правителство да реши установените в препоръката проблеми в срок от един месец след получаването на препоръката.
- (11) На 31 юли 2017 г. Сеймът беше официално уведомен относно решението на президента на Републиката да наложи вето на закона за изменение на Закона за Националния съдебен съвет и Закона за Върховния съд.
- (12) 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.
- (13) На 28 август 2017 г. полското правителство изпрати отговор на препоръката от 26 юли 2017 г. В този отговор се изразява несъгласие с всички въпроси, повдигнати в препоръката, и не се обявяват никакви нови действия за разсейване на посочените от Комисията опасения.
- (14) В становище на Службата на ОССЕ за демократични институции и права на човека (СДИПЧ) от 30 август 2017 г. се заключава, че отмененият Закон за Върховния съд не отговаря на международните стандарти за независимост на съдебната система ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ 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).

- (15) 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.
- (16) На 11 септември 2017 г. Конституционният съд в петчленен състав обяви противоконституционността на определени разпоредби от Гражданския процесуален кодекс, които позволяват на обикновените съдилища и Върховния съд да оценяват законосъобразността на определянето на председателя и заместник-председател на Съда ⁽¹⁾.
- (17) На 13 септември 2017 г. министърът на правосъдието започна да упражнява правомощията си за освобождаване от длъжност на председателите и заместник-председателите на съдилищата в съответствие с новия Закон за организацията на общите съдилища.
- (18) 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.
- (19) На 15 септември 2017 г. Сеймът назначи лице на вече заета позиция в Конституционния съд и президентът на Републиката прие клетвата на 18 септември 2017 г.
- (20) 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.
- (21) 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.
- (22) 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.
- (23) На 26 септември 2017 г. президентът на Републиката внесе в Сейма два нови проектозакона съответно за Върховния съд и за Националния съдебен съвет.
- (24) 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.
- (25) 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.
- (26) 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 ⁽²⁾.
- (27) На 13 октомври 2017 г. Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС) излезе със становище ⁽³⁾ по отношение на новия проектозакон за Националния съдебен съвет, в което подчерта несъответствието на проектозакона с европейските стандарти, отнасящи се до съдебните съвети.
- (28) 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 ООН относно зачитането на независимостта на съдебната власт.

⁽¹⁾ К 10/17.

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ ЕМСС, 13 октомври 2017 г., Становище на Изпълнителния съвет на ЕМСС по искане на Националния съдебен съвет (*Krajowa Rada Sądownictwa*) на Полша.

- (29) 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.
- (30) 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.
- (31) На 27 октомври 2017 г. специалният докладчик на ООН относно независимостта на съдиите и адвокатите, Diego García-Sayán, представи своите предварителни бележки ⁽¹⁾, съгласно които двата проектозакона за Върховния съд и за Националния съдебен съвет пораждаат редица опасения по отношение на независимостта на съдебната власт.
- (32) На 31 октомври 2017 г. Националният съдебен съвет прие становище относно новия проектозакон 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.
- (33) На 10 ноември 2017 г. Консултативният съвет на европейските съдии (КЕСЕ) прие изявление, в което изрази опасения относно независимостта на съдебната власт в Полша ⁽²⁾.
- (34) 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.
- (35) 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 ⁽³⁾.
- (36) 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 за принципите на правовата държава, 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 ⁽⁴⁾.
- (37) На 24 ноември 2017 г. Съветът на адвокатските колегии и правните общества в Европа (ССВЕ) 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 ⁽⁵⁾. 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.
- (38) На 5 декември 2017 г. Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС) прие становище, критикуващо проектозакона за Националния съдебен съвет във връзка с това, че той не спазва стандартите на ЕМСС ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ 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.).

⁽²⁾ КЕСЕ (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).

⁽³⁾ 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.).

⁽⁴⁾ Резолюция на Европейския парламент от 15 ноември 2017 г. относно положението с принципите на правовата държава и демокрацията в Полша (2017/2931(RSP)).

⁽⁵⁾ ССВЕ, 24 ноември 2017 г., Резолюцията от пленарното заседание на Съвета на адвокатските колегии и правните общества в Европа (ССВЕ).

⁽⁶⁾ 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.

- (39) 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 ⁽¹⁾. Венецианската комисия стигна до заключението, че посоченият закон и посочените проектозаконали, 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 призовава президента на Републиката да оттегли предложението 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.
- (40) 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.
- (41) На 8 декември 2017 г. двата проектозакона бяха приети от Сейма. На 15 декември 2017 г. двата закона бяха одобрени от Сената,

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:

1. Република Полша следва надлежно да вземе предвид анализа на Комисията, изложен по-долу, и да предприеме мерките, изброени в раздел 4 от настоящата препоръка, така че изразените опасения да бъдат разсеяни в определените срокове.

1. ОБХВАТ И ЦЕЛ НА ПРЕПОРЪКАТА

2. Настоящата препоръка допълва препоръките от 27 юли 2016 г., 21 декември 2016 г. и 26 юли 2017 г. В допълнение към опасенията, изразени в тези препоръки, в настоящата препоръка се изразяват нови опасения на Комисията във връзка с върховенството на закона, възникнали след приемането на предишните препоръки. Опасенията се отнасят до следните въпроси:
 - а) Закона за Върховния съд, приет от Сейма на 8 декември 2017 г.;
 - б) Закона за изменение на Закона за Националния съдебен съвет и някои други закони („Закон за Националния съдебен съвет“), приет от Сейма на 8 декември 2017 г.
3. Опасенията и препоръчаните действия, посочени в Препоръката от 26 юли 2017 г. и свързани с Конституционния съд, Закона за организацията на общите съдилища и Закона за Националната школа за съдии ⁽²⁾, остават валидни.

2. ЗАПЛАХИТЕ ЗА НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

4. Законът за Върховния съд и Законът за Националния съдебен съвет съдържат редица разпоредби, които предизвикват дълбока загриженост по отношение на принципите на независимост на съдебната власт и на разделение на властите.

2.1. Върховният съд

2.1.1. Освобождаване и задължително пенсиониране на настоящи съдии във Върховния съд

5. Съгласно Закона за Върховния съд общата възраст за пенсиониране на съдиите във Върховния съд беше намалена от 70 на 65 години ⁽³⁾. 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 ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ 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“).

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ 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.

6. 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 пенсионират: 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 ⁽¹⁾ и в европейските стандарти ⁽²⁾. 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 полномощия, така и независимостта на Съда като цяло ⁽³⁾.
7. 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 ⁽⁴⁾. Независимостта на съдебната власт изисква гаранции, достатъчни за защита на личността на онези, които имат задачата да вземат решение по спор ⁽⁵⁾. 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 ⁽⁶⁾. 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 посочените по-горе гаранции липсват и въпросните разпоредби представляват грубо нарушение на независимостта на съдиите от Върховния съд и на разделението на властите ⁽⁷⁾, и следователно — на принципите на правовата държава.
8. 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 приключи, президентът на Републиката ще назначи изгълняващ длъжността първи председател извън обичайната процедура ⁽⁸⁾: съгласно конституцията първият председател следва да бъде назначен от президента на Републиката измежду кандидатите, предложени от общото събрание на Върховния съд ⁽⁹⁾. Такова предсрочно

⁽¹⁾ Решение на ЕСПЧ от 28 юни 1984 г., *Campbell and Fell/The United Kingdom*, т. 80; решение на Съда от 30 ноември 2011 г. (окончателно), *Henryk Urban and Ryszard Urban/Poland*, т. 45; решение на Съда от 21 юни 2011 г. (окончателно), *Fruni/Slovakia*, т. 145; решение на Съда от 3 март 2005 г. (окончателно), *Brudnicka and others/Poland*, т. 41.

⁽²⁾ 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.“).

⁽³⁾ CDL(2017)035, т. 48.

⁽⁴⁾ Решение на Съда от 31 май 2005 г., *Syfait и други*, C-53/03 ECLI:EU:C:2005:333, т. 31; решение на Съда от 4 февруари 1999 г., *Köllensperger и Atzwanger*, C-103/97 ECLI:EU:C:1999:52, т. 20.

⁽⁵⁾ Решение на Съда от 9 октомври 2014 г., *TDC*, C-222/13 ECLI:EU:C:2014:2265, т. 29—32; решение на Съда от 19 септември 2006 г., *Wilson*, C-506/04 ECLI:EU:C:2006:587, т. 53; решение на Съда от 4 февруари 1999 г., *Köllensperger и Atzwanger*, C-103/97 ECLI:EU:C:1999:52, т. 20—23; решение на Съда от 17 септември 1997 г., *Dorsch Consult*, C-54/96 ECLI:EU:C:1997:413, т. 36; решение на Съда от 29 ноември 2001 г., *De Coster*, C-17/00 ECLI:EU:C:2001:651, т. 18—21; решение на Съда от 13 декември 2017 г., *Hassani*, C-403/16 ECLI:EU:C:2017:960, т. 40; решение на ЕСПЧ от 23 юни 2016 г., *Baka/Hungary*, 20261/12, т. 121.

⁽⁶⁾ Решение на ЕСПЧ от 28 юни 1984 г., *Campbell and Fell/The United Kingdom*, A80 (1984), т. 80.

⁽⁷⁾ 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).

⁽⁸⁾ 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.

⁽⁹⁾ Съгласно член 183, параграф 3 от полската конституция първият председател на Върховния съд се назначава от президента на Републиката за 6-годишен мандат измежду кандидатите, предложени от Общото събрание на съдиите на Върховния съд.

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.

9. Съгласно изложението на мотивите към закона промяната на състава на Върховния съд е необходима поради начина, по който Върховният съд е уредил след 1989 г. случаите на „декомунизация“ и тъй като в Съда все още има съдии, които са работили за предишния режим или са постановявали решения при него ⁽¹⁾. Европейският съд по правата на човека ясно подчерта, че процесът на лустрация трябва да бъде индивидуализиран (напр. трябва да се прави разграничение между различни равнища на ангажираност с предишния режим) и счита, че мерките за лустрация, които се осъществяват дълго време след края на комунистическия режим, могат да бъдат по-малко обосновани предвид намаляването на рисковете, съществуващи за новосъздадените демокрации ⁽²⁾. Съществуват и други пропорционални мерки, които държавата би могла да приеме, за да се занимае с отделните съдии с комунистическо минало (които да включват прозрачни процедури, прилагани в отделни случаи пред безпристрастни органи, действащи въз основа на критерии, предварително определени със закон) ⁽³⁾.
10. В становището си относно проектозакона за Върховния съд Венецианската комисия преценява, че е трудно да се разбере защо лице, което е било считано 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.
11. 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 прилаганата понастоящем пенсионна възраст ⁽⁴⁾. Венецианската комисия подчертава по-специално, че ранното пенсиониране на заседаващите понастоящем съдии излага на опасност както сигурността на техните полномощия, така и независимостта на Съда като цяло ⁽⁵⁾.
12. Накрая, тези разпоредби повдигат опасения по отношение на тяхната конституционосъобразност. 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.

2.1.2. Правомощие за удължаване на мандата на съдиите от Върховния съд

13. Съгласно закона, съдии във Върховния съд, засегнати от намалената пенсионна възраст и желаещи да удължат активния си мандат може да отправят искане до президента на Републиката ⁽⁶⁾.
14. 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 Върховния съд. Режимът противоречи на препоръката на Съвета на Европа от 2010 г., съгласно която решенията по отношение на подбора и професионалното развитие на съдиите следва да се основават на обективни критерии, предварително определени със закон, и следва да има независим и компетентен орган, създаден в съществената си

⁽¹⁾ стр. 2 от изложението на мотивите.

⁽²⁾ Решение на ЕСПЧ от 3 септември 2015 г., *Sõro/Estonia*, т. 60—62.

⁽³⁾ Точки 44—47 и точка 50 от Препоръката на Съвета на Европа от 2010 г.

⁽⁴⁾ Становище CDL(2017)035, т. 130.

⁽⁵⁾ Становище CDL(2017)035, т. 48.

⁽⁶⁾ 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 решението президентът на Републиката може да поиска необвързващо становище на Националния съдебен съвет (вж. член 37, параграф 2 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.

част от съдебната власт, упълномощен да прави препоръки или да изразява становища, които съответният назначаващ орган ще следва на практика ⁽¹⁾. Препоръката изисква също така съответните съдии да имат право да оспорват решение, свързано с професионалното им развитие ⁽²⁾.

15. Новият режим на пенсиониране влияе неблагоприятно върху независимостта на съдиите ⁽³⁾. 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.
16. 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 право на преценка дали да удължи мандата на съдия във Върховния съд и след навършване на пенсионна възраст ⁽⁴⁾.
17. Новите разпоредби поражда опасения по отношение на конституционособразността. Върховният съд и омбудсманът считат, че новият механизъм за удължаване на мандатите на съдиите не зачита принципа на законност и разделение на властите.

2.1.3. Извънредно обжалване

18. Със Закона се въвежда нова форма на съдебен контрол на окончателни и обвързващи съдебни решения, а именно извънредната жалба ⁽⁵⁾. В срок от три години ⁽⁶⁾ от датата на влизане в сила на Закона Върховният съд ще може да отмени ⁽⁷⁾ изцяло или частично ⁽⁸⁾ всяко окончателно съдебно решение, постановено от полски съд през последните 20 години, включително съдебни решения, постановени от Върховния съд, с някои изключения ⁽⁹⁾. Наред с други лица, правомощието за подаване на жалба е предоставено на главния прокурор и на омбудсмана ⁽¹⁰⁾. 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 ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁾ Точки 46 и 47. Този режим би породил и проблеми с плана за действие на Съвета на Европа относно укрепването на съдебната независимост и безпристрастност CM(2016)36 final (в раздел С, подточка ii от „План за действие на СЕ за 2016 г.“) и показателите на Консултативния съвет на европейските съдии (KCEC)(Становище № 1 относно стандартите по отношение на независимостта на съдебната система и несменяемостта на съдиите, т. 25).

⁽²⁾ Точка 48 от Препоръката на Съвета на Европа от 2010 г.

⁽³⁾ Точка 49 от Препоръката на Съвета на Европа от 2010 г.

⁽⁴⁾ Вж. становище CDL(2017)035, т. 51 и 130.

⁽⁵⁾ Член 89, параграф 1 от Закона за Върховния съд.

⁽⁶⁾ 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 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.

⁽⁷⁾ 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 неговата страна на такова решение (вж. член 89, параграф 4 и член 115, параграф 2 от Закона за Върховния съд).

⁽⁸⁾ Член 91, параграф 1 от Закона за Върховния съд.

⁽⁹⁾ 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 шест 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 89, параграф 3 и член 90, параграфи 3 и 4 от Закона за Върховния съд.

⁽¹⁰⁾ Член 89, параграф 2 от Закона за Върховния съд.

⁽¹¹⁾ Член 89, параграф 1, точки 1—3 от Закона за Върховния съд.

19. Тази нова процедура за извънредно обжалване поражда опасения относно принципа на правната сигурност, който е основен елемент на върховенството на закона ⁽¹⁾. 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“ ⁽²⁾. 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“ ⁽³⁾.
20. 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 би могла да доведе до ситуация, при която повече никое съдебно решение няма да бъде окончателно ⁽⁴⁾.
21. Новата извънредна жалба поражда опасения също по отношение на конституционособразността. Според Върховния съд и омбудсмана Законът накърнява принципа на стабилност на съдебната практика и окончателността на съдебните решения ⁽⁵⁾, принципа на защита на доверието в държавата и правото, както и правото на разглеждане на делото в разумен срок ⁽⁶⁾.

2.1.4. Други разпоредби

22. Както се подчертава в становището на Венецианската комисия и на други органи ⁽⁷⁾, редица други разпоредби на Закона за Върховния съд пораждат опасения относно принципите на независимост на съдебната власт и на разделение на властите.
23. Новият закон предвижда нов режим за дисциплинарни производства срещу съдии от Върховния съд. Предвидени са два вида длъжностни лица, отговарящи за дисциплинарни производства: *длъжностно лице от Върховния съд, отговарящо за дисциплинарни производства*, което се назначава от колегиума на Върховния съд за четиригодишен мандат ⁽⁸⁾, и *извънредно длъжностно лице, отговарящо за дисциплинарни 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 ⁽⁹⁾. Съгласно полското право само длъжностните лица, отговарящи за дисциплинарни 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 дисциплинарни производства, по дисциплинарна процедура, която е в ход, изключва длъжностното лице от Върховния съд, отговарящо за дисциплинарни производства, от тази процедура ⁽¹⁰⁾. Фактът, че президентът на Републиката (а в някои случаи и министърът на правосъдието ⁽¹¹⁾) има правомощието да влияе върху дисциплинарни производства срещу съдии от Върховния съд чрез назначаването на длъжностно лице, отговарящо за дисциплинарни производства, което ще разследва

⁽¹⁾ 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.

⁽²⁾ Решение на Съда на ЕС от 30 септември 2003 г., *Köbler*, C-224/01 ECLI:EU:C:2003:513, т. 38.

⁽³⁾ Решение на ЕСПЧ от 11 юли 2017 г., *Moreira Ferreira/Portugal* (№ 2), т. 62.

⁽⁴⁾ Становище CDL(2017)035, т. 58, 63 и 130.

⁽⁵⁾ 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.

⁽⁶⁾ Решения на Конституционния съд от 28 ноември 2006 г., SK 19/05; от 14 ноември 2007 г., SK 16/05.

⁽⁷⁾ 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.

⁽⁸⁾ Член 74 от Закона за Върховния съд.

⁽⁹⁾ Член 76, параграф 8 от Закона за Върховния съд; президентът на Републиката може да назначава извънредното длъжностно лице, отговарящо за дисциплинарни 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.

⁽¹⁰⁾ Член 76, параграф 8 от Закона за Върховния съд.

⁽¹¹⁾ 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 дисциплинарни 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 дисциплинарни производства, не подлежат на обжалване.

случая („длъжностно лице, отговарящо за дисциплинарни производства“), което изключва длъжностното лице от Върховния съд, отговарящо за дисциплинарни 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 ⁽¹⁾.

24. Законът също така премахва редица процесуални гаранции в дисциплинарни производства, образувани срещу съдии от общите съдилища ⁽²⁾ и съдии от Върховния съд ⁽³⁾: доказателствата, събрани в нарушение на закона, могат да бъдат използвани срещу съдия ⁽⁴⁾; при определени условия доказателствата, представени от съответния съдия, могат да бъдат пренебрегнати ⁽⁵⁾; 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 ⁽⁶⁾; накрая, дисциплинарното производство може да продължи дори в отсъствието на съответния съдия (включително когато това отсъствие е оправдано) ⁽⁷⁾. Новият режим на дисциплинарни 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 дисциплинарни производства срещу съдиите ⁽⁸⁾.
25. 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 ⁽⁹⁾. Този нов състав ще е съставен в по-голямата част от нови съдии ⁽¹⁰⁾ и ще потвърждава валидността на общите и местните избори и ще разглежда спорове, свързани с изборите, включително спорове, свързани с изборите за Европейски парламент ⁽¹¹⁾. Освен това нов автономен ⁽¹²⁾ дисциплинарен състав, в който участват само нови съдии ⁽¹³⁾, ще бъде натоварен с разглеждането на първа и втора инстанция на дисциплинарни дела срещу съдии от Върховния съд ⁽¹⁴⁾. Тези два нови, до голяма степен автономни, състава, в които участват нови съдии, пораждат опасения по отношение на разделения 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 ⁽¹⁵⁾. 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 ⁽¹⁶⁾.
26. Със закона се определя, че непрофесионални съдии, които се назначават от Сената на Републиката ⁽¹⁷⁾, 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 ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁾ Становище на ОССЕ-СДИПЧ от 13 ноември 2017 г., т. 119—121. Становище на Върховния съд от 6 октомври, стр. 34.

⁽²⁾ Съгласно член 108, параграфи 17—19 от Закона за Върховния съд министърът на правосъдието разполага с правомощието за определяне на броя и назначаване на дисциплинарни съдии за съдиите от общите съдилища без консултиране с представители на съдебната система. Освен това министърът на правосъдието ще може лично да контролира дисциплинарни дела, водени срещу съдиите от общите съдилища, чрез длъжностни лица, отговарящи за дисциплинарни производства, и извънредно длъжностно лице, отговарящо за дисциплинарни производства, което е служител на министъра на правосъдието и се назначава от самия него (включително при определени обстоятелства измежду прокурорите). Длъжностните лица, отговарящи за дисциплинарни производства, назначени от министъра на правосъдието, ще могат да възобновяват приключили разследвания по искане на министъра на правосъдието.

⁽³⁾ Съгласно Закона разпоредбите на Закона за организацията на общите съдилища, включително тези относно процесуалните аспекти на дисциплинарни 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.

⁽⁴⁾ С член 108, параграф 23 от Закона за Върховния съд се добавя член 115с в Закона за организацията на общите съдилища.

⁽⁵⁾ Ако доказателствата са били представени след предвидения срок — вж. член 108, параграф 22 от Закона за Върховния съд.

⁽⁶⁾ Член 108, параграф 13, буква б) от Закона за Върховния съд.

⁽⁷⁾ Член 108, параграф 23 от Закона за Върховния съд.

⁽⁸⁾ 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.

⁽⁹⁾ Член 26 и член 94 от Закона за Върховния съд.

⁽¹⁰⁾ 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.

⁽¹¹⁾ Пълен списък на задачите, с които се занимава този състав, се съдържа в член 26.

⁽¹²⁾ Председателят на дисциплинарният 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).

⁽¹³⁾ Съгласно член 131 от Закона за Върховния съд докато всички съдии от дисциплинарният състав на Върховния съд не бъдат назначени, други съдии от Върховния съд не могат да бъде прехвърляни на длъжност в този състав.

⁽¹⁴⁾ Пълен списък на задачите, с които се занимава дисциплинарният състав, се съдържа в член 27 от Закона за Върховния съд.

⁽¹⁵⁾ Становище CDL(2017)035, т. 92.

⁽¹⁶⁾ Становище CDL(2017)035, т. 43.

⁽¹⁷⁾ Член 61, параграф 2 от Закона за Върховния съд.

⁽¹⁸⁾ Становище CDL(2017)035, т. 67.

2.2. Национален съдебен съвет

27. Съгласно Конституцията на Полша независимостта на съдиите се гарантира от Националния съдебен съвет⁽¹⁾. 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.
28. По тази причина в държавите членки, в които е създаден национален съдебен съвет, неговата независимост е особено важна за избягването на незаконно влияние от страна на правителството или парламента върху независимостта на съдиите⁽²⁾.
29. 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.
30. 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 смяна на състава на Националния съдебен съвет може да настъпи още месец и половина след обнародването на Закона⁽³⁾. Предварителното прекратяване поражда опасения също относно конституционността, както се подчертава в становищата на Националния съдебен съвет, Върховния съд и омбудсмана.
31. 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“⁽⁴⁾. 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.
32. 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 — членове на Националния съдебен съвет, да се назначават и да могат да

⁽¹⁾ Член 186, параграф 1 от Конституцията на Полша: „Националният съдебен съвет гарантира независимостта на съдилищата и съдиите“.

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ 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 11a и 11d от Закона за изменение на Закона за Националния съдебен съвет.

⁽⁴⁾ 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 (КЕСС) относно съдебен съвет в услуга на обществото; и раздел 2.3 от стандартите на ЕМСС в доклада за периода 2010—2011 г. „Съдебни съвети“.

бъдат преназначавани от Сейма ⁽¹⁾. 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 ⁽²⁾. Освен това окончателният списък на кандидатите, които Сеймът ще трябва да одобри *en bloc*, е предварително установен от комисия на Сейма ⁽³⁾. 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.

33. 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 ⁽⁴⁾. Помощник-съдиите също ще трябва да бъдат оценявани от политически повлиян Национален съдебен съвет, преди да бъдат назначени за съдии.
34. 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 съдебните членове на Националния съдебен съвет да бъдат избирани от своите колеги, както е предвидено в сега действащия закон ⁽⁵⁾. Тя също така отбелязва, че законът отслабва независимостта на Националния съдебен съвет спрямо мнозинството в Парламента и допринася за отслабването на независимостта на съдебната система като цяло ⁽⁶⁾.
35. 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.

3. КОНСТАТАЦИЯ ОТНОСНО СИСТЕМНА ЗАПЛАХА ЗА ПРИНЦИПИТЕ НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА

36. Поради гореизложените причини Комисията счита, че опасенията, изразени в Препоръката относно принципите на правовата държава от 26 юли 2017 г. и свързани със законите за Върховния съд и за Националния съдебен съвет, не са били разсеяни от двата нови закона за Върховния съд и за Националния съдебен съвет.
37. Освен това Комисията отбелязва, че нито едно от другите опасения, посочени в Препоръката от 26 юли 2017 г. и свързани с Конституционния съд, Закона за организацията на общите съдилища и Закона за Националната школа за съдии, не са били разсеяни.
38. Съответно Комисията счита, че положението на системна заплахата за принципите на правовата държава в Полша, посочена в препоръките ѝ от 27 юли 2016 г., 21 декември 2016 г. и 26 юли 2017 г., допълнително се е влошило сериозно. Законът за Националния съдебен съвет и Законът за Върховния съд, в съчетание също така със

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ Ако парламентарните групи не представят общо 15 кандидати, президентът 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).

⁽⁴⁾ 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.

⁽⁵⁾ Становище CDL(2017)035, т. 130.

⁽⁶⁾ Становище CDL(2017)035, т. 31.

Закона за Националната школа за съдии, както и Законът за организацията на общите съдилища значително увеличават системната заплаха за принципите на правовата държава, идентифицирана в предишните препоръки. По-конкретно:

- 1) 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;
 - 2) 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 системата, 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;
 - 3) новата процедура за извънредно обжалване поражда опасения по отношение на правната сигурност, а когато се разглежда в комбинация с възможността за широкообхватна и незабавна промяна на състава на Върховния съд — по отношение на разделението на властите;
 - 4) прекратяването на мандата на всички съдии — членове на Националния съдебен съвет, и преназначаването на съдиите — членове на този съвет, по процедура, позволяваща упражняването на голямо политическо влияние, също поражда сериозни опасения;
 - 5) новите закони пораждаат сериозни опасения по отношение на съвместимостта си с Конституцията на Полша, както беше подчертано в редица становища, по-специално от Върховния съд, Националния съдебен съвет и 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.
39. Комисията подчертава, че независимо от избрания модел на съдебната система, съгласно принципите на правовата държава трябва да се гарантират независимостта на съдебната власт, разделението на властите и правната сигурност. 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. Комисията отбелязва с голяма загриженост, че вследствие на посочените по-горе нови закони правният режим в Полша вече няма да отговаря на тези изисквания.
40. Освен това 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 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.
41. 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.
42. Доброто функциониране на принципите на правовата държава е от съществено значение по-специално и за доброто функциониране на вътрешния пазар, защото икономическите оператори трябва да знаят, че ще бъдат третирани еднакво съгласно закона. То не може да бъде гарантирано без независима съдебна власт във всяка държава членка.
43. Комисията отбелязва, че широк кръг от организации на европейско и международно равнище изрази дълбоката си загриженост по отношение на двата нови закона за Върховния съд и за Националния съдебен съвет, по-конкретно Венецианската комисия, специалният докладчик на ООН за независимостта на съдиите и адвокатите, Службата на ОССЕ за демократични институции и права на човека и представителите на съдебната власт в цяла Европа, включително Консултативният съвет на европейските съдии, Европейската мрежа на съдебните съвети и Съветът на адвокатските колегии и правните общества в Европа.

44. В резолюцията си от 15 ноември 2017 г. относно положението с принципите на правовата държава и демокрацията в Полша Европейският парламент заяви, че е силно обезпокоен от преработеното законодателство относно полската съдебна власт, и призова президента на Полша да не подписва нови закони, освен ако те не гарантират в пълна степен независимостта на съдебната власт.

4. ПРЕПОРЪЧАНИ ДЕЙСТВИЯ

45. Комисията препоръчва полските органи спешно да предприемат подходящи действия за отстраняване на системната заплаха за принципите на правовата държава, посочена в точка 2.
46. По-специално Комисията препоръчва полските органи да предприемат следните действия във връзка с новоприетите закони, за да се гарантира, че тези закони изпълняват изискванията за гарантиране на независимостта на съдебната власт, за разделение на властите и за правна сигурност, както и че са съобразени с Конституцията на Полша и с европейските стандарти за независимост на съдебната власт:
- а) да гарантират, че законът за Върховния съд ще бъде изменен така, че:
 - да не се понижи пенсионната възраст за настоящите съдии от Върховния съд;
 - да се отнемат дискреционните правомощия на президента на Републиката да удължава активния мандат на съдиите от Върховния съд;
 - да се премахне процедурата за извънредно обжалване;
 - б) да се гарантира, че законът за Националния съдебен съвет ще бъде изменен така, че мандатът на съдиите — членове на Националния съдебен съвет, да не бъде прекратен и да бъде премахнат новият режим за назначаване, за да се гарантира избирането на съдии — членове на този съвет, от колегите им;
 - в) да се въздържат от действия и публични изявления, които могат допълнително да засегнат легитимността на Върховния съд, общите съдилища, съдиите — поотделно или колективно, или на съдебната власт като цяло.
47. Комисията напомня също така, че не е предприето никое от следните действия, посочени в препоръката ѝ от 26 юли 2017 г. и свързани с Конституционния съд, Закона за организацията на общите съдилища и Закона за Националната школа за съдии, поради което отново отправя препоръката си да бъдат предприети следните действия:
- г) 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;
 - д) 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.;
 - е) да се гарантира, че Законът за организацията на общите съдилища и Законът за Националната школа за съдии ще бъдат отменени или изменени, за да се гарантира, че съответстват на Конституцията и на европейските стандарти за независимост на съдебната власт; по-специално Комисията препоръчва конкретно:
 - да се премахне новият режим на пенсиониране на съдиите от общите съдилища, включително дискреционните правомощия на министъра на правосъдието да удължава техния мандат;
 - да се отнемат дискреционните правомощия на министъра на правосъдието да назначава и освобождава от длъжност председателите на съдилищата и да се предприемат мерки за поправяне на вече взетите решения;
 - ж) да се гарантира, че всяка реформа на съдебната система е съобразена с принципите на правовата държава и е в съответствие с правото на ЕС и с европейските стандарти за независимост на съдебната власт, както и че се подготвя в тясно сътрудничество със съдебните органи и с всички заинтересовани страни.
48. Комисията подчертава, че изискваното лоялно сътрудничество между различните държавни институции във връзка с принципите на правовата държава е от съществено значение за намирането на решение в настоящата ситуация. Освен това Комисията насърчава полските органи да изпълнят становищата на Венецианската комисия за Закона за Националния съдебен съвет, Закона за организацията на общите съдилища и Закона за Върховния съд, както и да искат становището на Венецианската комисия за всяко ново законодателно предложение, което има за цел реформиране на съдебната система на Полша.

49. Комисията приканва полското правителство да реши посочените в настоящата препоръка проблеми в срок от три месеца от получаването на настоящата препоръка и да уведоми Комисията за предприетите мерки в това отношение.
50. Настоящата препоръка е изготвена едновременно с мотивираното предложение, представено от Комисията в съответствие с член 7, параграф 1 от ДЕС, във връзка с принципите на правовата държава в Полша. Комисията е готова да преразгледа в тясно сътрудничество с Европейския парламент и Съвета това мотивирано предложение, ако органите на Полша изпълнят препоръчаните действия, посочени в настоящата препоръка, в определения за целта срок.
51. Въз основа на настоящата препоръка Комисията е готова да води конструктивен диалог с полското правителство.

Съставено в Брюксел на 20 декември 2017 година.

За Комисията

Frans TIMMERMANS

Първи заместник-председател
