

HENSTILLINGER

KOMMISSIONENS HENSTILLING (EU) 2018/103

af 20. december 2017

vedrørende retsstatsprincippet i Polen som supplement til henstilling (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 og (EU) 2017/1520

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 292, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Den 27. juli 2016 vedtog Kommissionen en henstilling vedrørende retsstatsprincippet i Polen ⁽¹⁾, hvori den gav udtryk for sine betænkeligheder med hensyn til forfatningsdomstolens stilling og anbefalede, hvordan betænkelighederne burde håndteres. Den 21. december 2016 og den 26. juli 2017 vedtog Kommissionen supplerende henstillinger vedrørende retsstatsprincippet i Polen ⁽²⁾.
- (2) Kommissionens henstillinger blev vedtaget inden for retsstatsrammen ⁽³⁾. Retsstatsrammen fastsætter, hvordan Kommissionen skal reagere, hvis der i en EU-medlemsstat er klare tegn på, at retsstaten er i fare, og redegør for de principper, som retsstaten hviler på. Retsstatsrammen udstikker retningslinjer for en dialog mellem Kommissionen og medlemsstaten med henblik på at hindre fremkomsten af en systemisk trussel mod retsstaten, som vil kunne udvikle sig til en »klar risiko for et alvorligt brud«, der potentielt vil kunne udløse iværksættelsen af »proceduren i henhold til artikel 7 i TEU«. Hvis der er klare tegn på en systemisk trussel mod retsstaten i en medlemsstat, kan Kommissionen indlede en dialog med denne medlemsstat inden for retsstatsrammen.
- (3) Den Europæiske Union bygger på et fælles sæt værdier, der er forankret i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU), og som omfatter overholdelse af retsstatsprincippet. Foruden at have til opgave at sikre overholdelsen af EU-lovgivningen er Kommissionen sammen med Europa-Parlamentet, medlemsstaterne og Rådet ansvarlig for at garantere Unionens fælles værdier.
- (4) Den Europæiske Unions Domstols og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis samt en række dokumenter, som Europarådet har udarbejdet, og som navnlig bygger på ekspertisen i Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret (»Venedigkommissionen«), indeholder en ikkeudtømmende liste over disse principper, hvori kernen i retsstatsprincippet defineres som en fælles værdi i Unionen, jf. artikel 2 i TEU. Disse principper omfatter legalitetsprincippet, som indebærer en åben, ansvarlig, demokratisk og pluralistisk lovgivningsproces, retssikkerhed, forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, uafhængige og upartiske domstole, en effektiv domstolsprøvelse, hvorved det bl.a. kontrolleres, at de grundlæggende rettigheder overholdes, og lighed for loven ⁽⁴⁾. Foruden at sikre overholdelsen af disse principper og værdier er de statslige organer også forpligtet til at arbejde loyalt sammen.
- (5) Kommissionen redegjorde i sin henstilling af 27. juli 2016 for de omstændigheder, hvorunder den den 13. januar 2016 besluttede at undersøge situationen set i forhold til retsstatsrammen, og hvorunder den den 1. juni 2016 vedtog en udtalelse om Polens overholdelse af retsstatsprincippet. Det blev i henstillingen også forklaret, at kontakterne mellem Kommissionen og den polske regering ikke havde afhjulpet Kommissionens betænkeligheder.
- (6) Kommissionen lagde i sin henstilling til grund, at der var en systemisk trussel mod retsstaten i Polen, og anbefalede, at de polske myndigheder hurtigst muligt iværksatte passende tiltag for at imødegå denne trussel.

⁽¹⁾ Kommissionens henstilling (EU) 2016/1374 af 27. juli 2016 vedrørende retsstatsprincippet i Polen (EUT L 217 af 12.8.2016, s. 53).

⁽²⁾ Kommissionens henstilling (EU) 2017/146 af 21. december 2016 vedrørende retsstatsprincippet i Polen, der supplerer Kommissionens henstilling (EU) 2017/146 (EUT L 22 af 27.1.2017, s. 65) og Kommissionens henstilling (EU) 2017/1520 af 26. juli 2017 vedrørende retsstatsprincippet i Polen som supplement til henstilling (EU) 2016/1374 og (EU) 2017/146 (EUT L 228 af 2.9.2017, s. 19).

⁽³⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet af 11.3.2014 om en EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet (COM(2014) 158 final).

⁽⁴⁾ Se COM(2014) 158 final, bilag I, afsnit 2.

- (7) I sin henstilling af 21. december 2016 tog Kommissionen hensyn til den udvikling, der havde fundet sted i Polen siden Kommissionens henstilling af 27. juli 2016. Kommissionen fandt, at selv om nogle af de problemer, der blev nævnt i dens forrige henstilling, var blevet løst, var en række vigtige spørgsmål fortsat uafklarede, og der var kommet nye betænkeligheder til i mellemtiden. Kommissionen var ligeledes af den opfattelse, at den procedure, der førte til udnævnelsen af en ny formand for forfatningsdomstolen, var stærkt betænkelig set i relation til retsstatsprincippet. Kommissionen konkluderede, at der fortsat var en systemisk trussel mod retsstaten i Polen. Kommissionen opfordrede den polske regering til at løse de omhandlede problemer snarest muligt og inden to måneder, samt til at underrette Kommissionen om de tiltag, den agtede at iværksætte i denne henseende. Kommissionen bemærkede, at den fortsat var rede til at føre en konstruktiv dialog med den polske regering med udgangspunkt i henstillingen.
- (8) Den 26. juli 2017 vedtog Kommissionen en tredje henstilling vedrørende retsstaten i Polen som supplement til henstillingerne af 27. juli og 21. december 2016. I denne henstilling tog Kommissionen hensyn til den udvikling, der havde fundet sted i Polen siden Kommissionens henstilling af 21. december 2016. Kommissionens betænkeligheder vedrørte manglen på en uafhængig og legitim forfatningsprøvelse samt det polske parlaments vedtagelse af ny lovgivning vedrørende det polske retsvæsen, som giver anledning til alvorlig bekymring med hensyn til retsvæsenets uafhængighed og i betydelig grad øger den systemiske trussel mod retsstaten i Polen. I henstillingen gav Kommissionen derfor udtryk for den opfattelse, at den situation med en systemisk trussel mod retsstaten i Polen, som der blev redegjort for i henstillingerne af 27. juli 2016 og 21. december 2016, var blevet væsentlig forværret.
- (9) Navnlig understreges det i henstillingen, at loven om det nationale råd for retsvæsenet af 15. juli 2017 og loven om højesteret af 22. juli 2017, hvis de skulle træde i kraft, strukturelt underminerer retsvæsenets uafhængighed i Polen og vil have direkte og konkrete konsekvenser for retsvæsenets uafhængige virke som helhed. Henset til at den dømmende magts uafhængighed er et centralt element inden for retsstatsprincippet, øger disse nye love i betydeligt omfang den systemiske trussel mod retsstaten som beskrevet i tidligere henstillinger. Det understreges endvidere i henstillingen, at afskedigelsen af højesteretsdommere, deres mulige genudnævnelse og andre foranstaltninger, der er indeholdt i loven om højesteret, i meget høj grad vil forværre den systemiske trussel mod retsstaten. Kommissionen henstillede bl.a., at de polske myndigheder sikrer, at lovene om højesteret og om det nationale råd for retsvæsenet ikke træder i kraft, og at enhver reform af retsvæsenet opretholder retsstatsprincippet, er forenelig med EU-retten, i overensstemmelse med de europæiske standarder for retsvæsenets uafhængighed og er udarbejdet i tæt samarbejde med retsvæsenet og alle berørte parter. Kommissionen anmodede desuden de polske myndigheder om ikke at træffe nogen foranstaltninger med henblik på at afskedige eller pensionere højesteretsdommere, da disse foranstaltninger i væsentlig grad vil forværre den systemiske trussel mod retsstaten. Kommissionen anførte, at skulle de polske myndigheder træffe foranstaltninger af denne karakter, ville den være rede til straks at aktivere artikel 7, stk. 1, i TEU.
- (10) Kommissionen opfordrede den polske regering til at løse de problemer, der blev konstateret i henstillingen, senest en måned efter modtagelsen heraf.
- (11) Den 31. juli 2017 blev Sejm formelt underrettet om den polske præsidents beslutning om at nedlægge veto mod loven om ændring af loven om det nationale råd for retsvæsenet og loven om højesteret.
- (12) Den 4. og den 16. august 2017 anmodede den polske regering skriftligt Kommissionen om visse præciseringer af henstillingen af 26. juli 2017, som Kommissionen besvarede ved breve af henholdsvis 8. og 21. august 2017.
- (13) Den 28. august 2017 besvarede den polske regering henstillingen af 26. juli 2017. I svaret afviste den polske regering samtlige kritikpunkter i henstillingen, og der blev ikke bebudet nye foranstaltninger til at imødegå de betænkeligheder, som Kommissionen havde givet udtryk for.
- (14) Den 30. august 2017 konkluderede OSCE Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR) i sin udtalelse, at den suspenderede lov om højesteret ikke er i overensstemmelse med de internationale standarder for retsvæsenets uafhængighed ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ OSCE Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR), udtalelse af 30.8.2017 om visse bestemmelser i lovforslaget vedrørende højesteret i Polen.

- (15) Den 11. september 2017 indledte den polske regering en kampagne under sloganet »Retfærdige Domstole« for at sikre sig befolkningens opbakning til den igangværende reform af retsvæsenet. Det nationale råd for retsvæsenet og de almindelige domstole udsendte adskillige meddelelser for at modsige de påstande, der blev rettet mod domstolene, dommerne og rådet selv i løbet af kampagnen.
- (16) Den 11. september 2017 erklærede forfatningsdomstolen bestående af et panel på fem dommere nogle bestemmelser i den civile retsplejelov, hvorefter de almindelige domstole og højesteret har mulighed for at bedømme lovligheden af udnævnelsen af formanden og næstformanden for forfatningsdomstolen, for forfatningsstridige ⁽¹⁾.
- (17) Den 13. september 2017 begyndte justitsministeren at udøve de beføjelser til at afskedige retsformænd og næstformænd, som er fastsat i den nye lov om de almindelige domstoles organisation.
- (18) Den 15. september og den 18. oktober 2017 kritiserede det nationale råd for retsvæsenet justitsministerens beslutning om at afskedige retsformænd. Rådet anførte, at disse vilkårlige beføjelser, som er tildelt justitsministeren, er i strid med det forfatningsmæssige princip om domstolenes uafhængighed og risikerer at påvirke dommernes upartiskhed negativt.
- (19) Den 15. september 2017 udnævnte Sejm en person til en allerede besat stilling ved forfatningsdomstolen, og den polske præsident tog vedkommende i ed den 18. september 2017.
- (20) Den 15. september 2017 vedtog Sejm loven om det nationale frihedsinstitut — center for udvikling af civilsamfundet, som centraliserer beslutninger om fordeling af midler, herunder til civilsamfundsorganisationer.
- (21) Den 22. september 2017 drøftede FN's Menneskerettighedsråd de rapporter om Polen, der blev indgivet som led i den tredje regelmæssige vurdering, og som indeholder anbefalinger vedrørende retsvæsenets uafhængighed og retsstaten.
- (22) Den 25. september 2017 underrettede Kommissionen Rådet om retsstatssituationen i Polen. Der var bred enighed om, at retsstatsprincippet er af fælles interesse og et fælles ansvar, og om nødvendigheden af at Polen og Kommissionen indleder en dialog med henblik på at finde en løsning.
- (23) Den 26. september 2017 fremsendte den polske præsident to nye lovforslag til Sejm om højesteret og det nationale råd for retsvæsenet.
- (24) Den 3. oktober 2017 sendte Sejm præsidentens to lovforslag om højesteret og det nationale råd for retsvæsenet til høring hos de berørte parter, herunder ombudsmanden, højesteret og det nationale råd for retsvæsenet.
- (25) Den 6. og 25. oktober 2017 offentliggjorde højesteret sine udtalelser om de to nye lovforslag om højesteret og det nationale råd for retsvæsenet. I udtalelserne anføres det, at lovforslaget om højesteret i betydelig grad undergraver rettens uafhængighed, og at lovforslaget om rådet for retsvæsenet ikke kan forenes med ideen om en demokratisk stat, som styres efter retsstatsprincippet.
- (26) Den 11. oktober 2017 vedtog Europarådets Parlamentariske Forsamling en resolution om nye trusler mod retsstaten i Europarådets medlemsstater, hvori det også udtrykte betænkelighed om udviklingen i Polen, som bringer overholdelsen af retsstatsprincippet og særligt retsvæsenets uafhængighed og princippet om magtens tredeling i fare ⁽²⁾.
- (27) Den 13. oktober 2017 offentliggjorde Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer (ENCJ) en udtalelse ⁽³⁾ om det nye lovforslag om det nationale råd for retsvæsenet, hvori det understregede den manglende overensstemmelse med de europæiske standarder for nationale råd for retsvæsenet.
- (28) Den 23. oktober 2017 anmodede FN's højkommissær for menneskerettigheder efter den tredje universelle regelmæssige gennemgang de polske myndigheder om at acceptere FN's henstillinger om at garantere retsvæsenets uafhængighed.

⁽¹⁾ K 10/17.

⁽²⁾ PACE, resolution 2188 (2017) af 11.10.2017 »New threats to the rule of law in Council of Europe member States: selected examples«.

⁽³⁾ Udtalelse fra ENCJ's bestyrelse af 13.10.2017 på anmodning af Polens nationale råd for retsvæsenet (Krajowa Rada Sądownictwa).

- (29) Den 24. oktober 2017 erklærede forfatningsdomstolen bestående af et panel, der omfattede to ulovligt udnævnte dommere, nogle bestemmelser i loven om højesteret, hvorefter bl.a. den nuværende førstestpræsident for højesteret var blevet udnævnt, for forfatningsstridige.
- (30) Den 24. oktober 2017 erklærede forfatningsdomstolen bestående af et panel, der omfattede to ulovligt udnævnte dommere, at bestemmelserne i de tre love om forfatningsdomstolen fra december 2016, herunder bestemmelserne på grundlag af hvilke de to ulovligt udnævnte dommere, som var med til at træffe afgørelse i sagen, havde fået beføjelse til at pådømme ved forfatningsdomstolen, for at være i overensstemmelse med forfatningen. Den polske ombudsmands begæring om at erklære de to ulovligt udnævnte domme inhabile i sagen var blevet afvist af forfatningsdomstolen.
- (31) Den 27. oktober 2017 fremsatte FN's særlige rapportør om dommeres og advokaters uafhængighed, Diego García-Sayán, sine foreløbige bemærkninger ⁽¹⁾, ifølge hvilke de to lovforslag om højesteret og det nationale råd for retsvæsenet giver anledning til adskillige betænkeligheder for så vidt angår retsvæsenets uafhængighed.
- (32) Den 31. oktober 2017 vedtog det nationale råd for retsvæsenet en udtalelse om det nye lovforslag om det nationale råd for retsvæsenet, som var blevet fremlagt af den polske præsident. Rådet bemærker, at lovforslaget i alt væsentligt er i strid med den polske forfatning, idet det tillægger Sejm beføjelse til at udnævne de dommere, der er medlem af rådet, og giver mulighed for at bringe de nuværende dommermedlemmers forfatningssikrede embedsperiode til ophør før tid.
- (33) Den 10. november 2017 vedtog Europarådets rådgivende dommerkomité (CCJE) en erklæring, hvori den utrykte betænkelighed ved retsvæsenets uafhængighed i Polen ⁽²⁾.
- (34) Den 11. november 2017 sendte ombudsmanden et brev til den polske præsident med en vurdering af de to nye lovforslag om højesteret og det nationale råd for retsvæsenet og en henstilling om ikke at vedtage dem, da de ikke vil sikre den dømmende magts uafhængighed fra den udøvende magt, eller at borgerne kan udøve deres forfatningsmæssige ret til adgang til en uafhængig domstol.
- (35) Den 13. november 2017 vedtog OSCE Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR) en udtalelse om det nye lovforslag om højesteret, hvori det anførte, at de ændrede bestemmelser er uforenelige med de internationale standarder for retsvæsenets uafhængighed ⁽³⁾.
- (36) Den 15. november 2017 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om situationen for retsstaten og demokratiet i Polen, hvori det bakkede op om Kommissionens henstillinger om retsstatsprincippet og om traktatbrudsprocedurerne og anførte, at den nuværende situation i Polen udgør en klar risiko for en alvorlig tilsidesættelse af værdierne i artikel 2 i TEU ⁽⁴⁾.
- (37) Den 24. november 2017 opfordrede Rådet for Advokater i Den Europæiske Union (CCBE) de polske myndigheder til ikke at vedtage de to lovforslag om højesteret og det nationale råd for retsvæsenet, da de risikerer at undergrave det princip om magtens tredeling, der er garanteret ved den polske forfatning ⁽⁵⁾. Den 29. november 2017 udsendte dommerforeningen »Iustitia«, Helsinki-komiteén for menneskerettigheder og Amnesty International en fælles erklæring, hvori de kritiserede den lovgivningsprocedure, der lå til grund for de to præsidentielle lovforslag.
- (38) Den 5. december 2017 vedtog Det Europæiske netværk af Domstolsadministrationer (ENCJ) en udtalelse, hvori det kritiserede lovforslaget vedrørende det nationale råd for retsvæsenet for manglende overensstemmelse med ENCJ's standarder ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ FN's særlige rapportør om dommeres og advokaters uafhængighed, foreløbige bemærkninger af 27.10.2017 vedrørende det officielle besøg i Polen (23.-27. oktober 2017).

⁽²⁾ CCJE(2017)9, »Statement as regards the Situation on the Independence of the Judiciary in Poland« af 10.11.2017.

⁽³⁾ OSCE Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR), udtalelse af 13.11.2017 om visse bestemmelser i lovforslaget vedrørende højesteret i Polen (pr. 26.9.2017).

⁽⁴⁾ Europa-Parlamentets beslutning af 15.11.2017 om situationen for retsstaten og demokratiet i Polen (2017/2931(RSP)).

⁽⁵⁾ CCBE's resolution på plenarmødet af 24.11.2017.

⁽⁶⁾ Udtalelse fra ENCJ's bestyrelse af 5.12.2017 om vedtagelsen af ændringerne af loven vedrørende det nationale råd for retsvæsenet.

- (39) Den 8. december 2017 vedtog Venedigkommissionen på anmodning af Europarådets Parlamentariske Forsamling en udtalelse om lovforslaget om det nationale råd for retsvæsenet, lovforslaget om højesteret og loven om de almindelige domstoles organisering samt en udtalelse om loven om statsadvokaturen ⁽¹⁾. Venedigkommissionen er nået til den konklusion, at loven og lovforslagene, især når de betragtes samlet og i lyset af loven fra 2016 om statsadvokaturen, giver den lovgivende og udøvende magt omfattende beføjelser til at gribe afgørende ind i retsplejen, og at de dermed udgør en alvorlig trussel mod retsvæsenets uafhængighed som et centralt element af retsstaten. Den opfordrer den polske præsident til at trække forslagene tilbage og til at indlede en dialog, før lovgivningsproceduren bringes videre. Den opfordrer ligeledes det polske parlament til at tage de seneste ændringer af loven om de almindelige domstoles organisation op til fornyet overvejelse.
- (40) Den 8. december 2017 udsendte Europarådets menneskerettighedskommissær en erklæring med en beklagelse over Sejms vedtagelse af lovene om højesteret og det nationale råd for retsvæsenet, som vil undergrave retsvæsenets uafhængighed yderligere.
- (41) Den 8. december 2017 vedtog Sejm de to lovforslag. Den 15. december 2017 blev de to love godkendt af Senatet —

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

1. Republikken Polen bør tage behørigt hensyn til Kommissionens analyse som anført nedenfor og træffe de foranstaltninger, der er omhandlet i afsnit 4 i denne henstilling, med henblik på at løse de konstaterede problemer inden for den fastsatte frist.

1. HENSTILLINGENS ANVENDELSESOMRÅDE OG FORMÅL

2. Denne henstilling supplerer henstillingerne af 27. juli 2016, 21. december 2016 og 26. juli 2017. Som tillæg til betænelighederne i nævnte henstillinger tager Kommissionen i denne henstilling nye betæneligheder op vedrørende retsstaten i Polen, som er opstået siden da. Betænelighederne vedrører følgende:
 - a) loven om højesteret, som blev vedtaget af Sejm den 8. december 2017
 - b) loven om ændring af loven om det nationale råd for retsvæsenet og visse andre love (»loven om det nationale råd for retsvæsenet«), som blev vedtaget af Sejm den 8. december 2017.
3. De betæneligheder og anbefalede løsninger, der blev redegjort for i henstillingen af 26. juli 2017 vedrørende forfatningsdomstolen, loven om de almindelige domstoles organisation og loven om den nationale skole for retsvæsenet ⁽²⁾, er fortsat gyldige.

2. TRUSLERNE MOD RETSVÆSENETS UAFHÆNGIGHED

4. Loven om højesteret og loven om det nationale råd for retsvæsenet indeholder en række bestemmelser, der giver anledning til alvorlige betæneligheder for så vidt angår principperne om retsvæsenets uafhængighed og magtens tredeling.

2.1. Højesteret

2.1.1. Afskedigelse og tvungen pensionering af nuværende højesteretsdommere

5. Loven om højesteret sænker den almindelige pensionsalder for højesteretsdommere fra 70 til 65 år ⁽³⁾. Denne foranstaltning finder anvendelse på alle nuværende dommere. Dommere, der er fyldt 65 år eller vil nå denne alder inden 3 måneder fra lovens ikrafttrædelse, vil blive pensioneret ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Venedigkommissionens udtalelse 904/2017 CDL (2017)035 om lovforslaget om ændring af loven om det nationale råd for retsvæsenet, lovforslaget om ændring af loven om højesteret foreslået af Polens præsident samt loven om de almindelige domstoles organisation (»CDL(2017)035«) og Venedigkommissionens udtalelse 892/2017 CDL(2017)037 om loven om statsadvokaturen som ændret (»CDL(2017)037«).

⁽²⁾ Loven om ændring af loven om den nationale skole for retsvæsenet og statsadvokaturen, loven om de almindelige domstoles organisation og visse andre love (»loven om den nationale skole for retsvæsenet«).

⁽³⁾ Artikel 37, stk. 1, i loven om højesteret. Denne bestemmelse gælder også for dommere ved den øverste forvaltningsret, da det i artikel 49 i lov af 25. juli 2002 om forvaltningsrettens organisation fastsættes, at forhold vedrørende den øverste forvaltningsret, som ikke reguleres af denne lov (det gælder for pensionsordningen), analogt hermed reguleres af loven om højesteret.

⁽⁴⁾ Artikel 111, stk. 1, i loven om højesteret. I henhold til artikel 111, stk. 3, i loven om højesteret vil alle dommere ved det militære kammer (uanset alder) blive afskediget og pensioneret uden mulighed for at anmode den polske præsident om forlængelse af deres embedsperiode.

6. Ved at sænke pensionsalderen og lade dette gælde for de nuværende højesteretsdommere medfører loven, at embedsperioden for et betydeligt antal nuværende højesteretsdommere bringes til ophør, og at disse potentielt pensioneres: Ifølge højesteret drejer det sig om 31 ud af 83 dommere (37 %). Indførelsen af en lavere pensionsalder for de nuværende højesteretsdommere har særligt stærke negative virkninger for navnlig denne ret, som består af dommere, der i sagens natur er i slutningen af deres karriere. En sådan tvungen pensionering af et betydeligt antal af de nuværende højesteretsdommere muliggør en omfattende og umiddelbar ændring af højesterets sammensætning. Denne mulighed giver anledning til betænkeligheder for så vidt angår magtens tredeling, navnlig i kombination med de samtidige reformer af det nationale råd for retsvæsenet. Følgende gør sig gældende: Som følge af nedsættelsen af pensionsalderen vil alle nye dommere blive udnævnt af den polske præsident efter indstilling fra det nysammensatte nationale råd for retsvæsenet, som i høj grad vil blive domineret af politisk udnævnte personer. Den tvungne pensionering af de nuværende højesteretsdommere giver også anledning til betænkeligheder for så vidt angår princippet om dommeres uafsættelighed, som ifølge EU-Domstolens og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols⁽¹⁾ praksis samt europæiske standarder⁽²⁾ er et centralt element i deres uafhængighed. Venedigkommissionen understregede i sin udtalelse om lovforslaget vedrørende højesteret, at førtidig pensionering af de nuværende dommere undergraver både deres sikkerhed i ansættelsen og rettens uafhængighed i almindelighed⁽³⁾.
7. Dommere bør beskyttes mod afskedigelse derved, at der findes effektive garantier mod utilbørlige indgreb eller pres fra andre dele af statsmagten⁽⁴⁾. Forudsætningen for retsvæsenets uafhængighed er, at der foreligger en tilstrækkelig garanti for beskyttelse af den person, som har til opgave at udøve dømmende myndighed⁽⁵⁾. Det forhold, at dommere ikke kan afsættes i løbet af deres embedsperiode, er en følge af deres uafhængighed og dermed omfattet af artikel 6, stk. 1, i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK)⁽⁶⁾. Dommere må derfor kun afskediges individuelt, hvis det sker efter en disciplinærsag vedrørende deres individuelle handlinger, som frembyder alle garantier for retten til forsvar i et demokratisk samfund. Dommere kan ikke afskediges kollektivt, og dommere kan ikke afskediges med en generel begrundelse, der ikke vedrører den enkelte dommers adfærd. Ovennævnte garantier og beskyttelsesforanstaltninger foreligger ikke i dette tilfælde, og de omhandlede bestemmelser udgør et åbenlyst indgreb i højesteretsdommernes uafhængighed, en tilsidesættelse af princippet om magtens tredeling⁽⁷⁾ og dermed af retsstatsprincippet.
8. Herudover vil den nuværende førstepræsidents embedsperiode på seks år, som er fastsat i forfatningen, blive bragt til ophør før tid (ifølge forfatningen udløber den i 2020). Hvis førstepræsidentens embedsperiode bringes til ophør, vil den polske præsidents udnævnelse af en » fungerende førstepræsident« ske uden for den normale procedure⁽⁸⁾: Ifølge forfatningen skal førstepræsidenten udnævnes af den polske præsident blandt kandidater, der indstilles af højesterets præsidium⁽⁹⁾. En sådan førtidig afslutning af en i forfatningen fastsat embedsperiode

(1) Menneskerettighedsdomstolens dom af 28. juni 1984, Campbell og Fell mod Det Forenede Kongerige, præmis 80, dom af 30. november 2011, Henryk Urban og Ryszard Urban mod Polen, præmis 45, dom af 21. juni 2011, Fruni mod Slovakiet, præmis 145, og dom af 3. marts 2005, Brudnicka m.fl. mod Polen, præmis 41.

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

(3) CDL(2017)035, punkt 48.

(4) Dom af 31. maj 2005, sag C-53/03, Syfait m.fl., ECLI:EU:C:2005:333, præmis 31, dom af 4. februar 1999, sag C-103/97, Köllensperger og Atzwanger, ECLI:EU:C:1999:52, præmis 20.

(5) Dom af 9. oktober 2014, sag C-222/13, TDC, ECLI:EU:C:2014:2265, præmis 29-32, dom af 19. september 2006, sag C-506/04, Wilson, ECLI:EU:C:2006:587, præmis 53, dom af 4. februar 1999, sag C-103/97, Köllensperger og Atzwanger, ECLI:EU:C:1999:52, præmis 20-23, dom af 17. september 1997, sag C-54/96, Dorsch Consult, ECLI:EU:C:1997:413, præmis 36, dom af 29. november 2001, sag C-17/00, De Coster, ECLI:EU:C:2001:651, præmis 18-21, dom af 13. december 2017, sag C-403/16, Hassani, ECLI:EU:C:2017:960, præmis 40, Menneskerettighedsdomstolens dom af 23. juni 2016, Baka mod Ungarn, sag nr. 20261/12, præmis 121.

(6) Menneskerettighedsdomstolens dom af 28. juni 1984, Campbell og Fell mod Det Forenede Kongerige, sag nr. A80 (1984), præmis 80.

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

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

(9) I den polske forfatnings artikel 183, stk. 3, fastsættes det, at højesterets førstepræsident skal udpeges af den polske præsident for en seksårig periode blandt de kandidater, der indstilles af præsidiat af højesteretsdommere.

udgør en alvorlig tilsidesættelse af princippet om dommers uafsættelighed og sikkerhed i ansættelsen. Udnævnelsen af en fungerende førstepræsident efter en ad hoc-procedure uden inddragelse af retsvæsenet giver anledning til alvorlige betænkeligheder hvad angår princippet om magtens tredeling.

9. Ifølge begrundelsen for loven er en ændring af højesterets sammensætning nødvendig på grund af den måde, hvorpå højesteret håndterede sagerne om »afkommunisering« efter 1989, og fordi der stadig er dommere ved retten, som enten arbejdede for eller traf afgørelser under det tidligere styre ⁽¹⁾. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har tydeligt understreget, at en renselsesproces skal være individualiseret (f.eks. skal der sondres mellem de forskellige grader af involvering i det tidligere styre), og den finder, at renselsesforanstaltninger, der træffes lang tid efter det kommunistiske styres fald, i mindre grad kan være begrundede i lyset af den stadig mindre risiko, de berørte personer udgør for de nyligt skabte demokratier ⁽²⁾. Der findes andre afpassede foranstaltninger, som staten kan træffe for at løse problemet med individuelle dommere, der har en kommunistisk baggrund (som kunne omfatte gennemsigtige procedurer i individuelle sager ved upartiske organer, der fungerer på grundlag af ved lov forud fastsatte kriterier) ⁽³⁾.
10. Venedigkommissionen anfører i sin udtalelse om forslaget til loven om højesteret, at det er vanskeligt at se, hvorfor en person, der blev anset for at kunne varetage sine officielle opgaver i mange år endnu, pludselig anses for ikke at kunne det. Begrundelsen for loven kan tolkes således, at som følge af reformen vil de fleste ældre dommere, hvoraf mange har arbejdet for det tidligere styre, blive pensioneret. Hvis denne tolkning er korrekt, er denne fremgangsmåde uacceptabel: Hvis myndighederne er i tvivl om individuelle dommers loyalitet, bør de anvende de eksisterende disciplinær- eller renselsesprocedurer og ikke ændre pensionsalderen.
11. Venedigkommissionen konkluderer, at den førtidige afsættelse af en lang række højesteretsdommere (herunder førstepræsidenten) ved med øjeblikkelig virkning at lade en lavere pensionsalder gælde for dem indebærer en tilsidesættelse af deres individuelle rettigheder og bringer hele retsvæsenets uafhængighed i fare; de bør kunne fortsætte i embedet, indtil de når den nugældende pensionsalder ⁽⁴⁾. Venedigkommissionen understreger navnlig, at førtidig pensionering af de nuværende dommere undergraver både deres sikkerhed i ansættelsen og højesterets uafhængighed i almindelighed ⁽⁵⁾.
12. Endelig er de nye bestemmelser betænkelige set ud fra et forfatningsretligt synspunkt. Som højesteret og ombudsmanden har påpeget, udgør afsættelsen og den tvungne pensionering af de nuværende højesteretsdommere en tilsidesættelse af princippet om retsvæsenets uafhængighed og påvirker direkte retten til adgang til en uafhængig domstol. Ombudsmanden bemærker, at indsættelsen af en fungerende førstepræsident for højesteret indebærer en overtrædelse af retsstatsprincippet, idet det udgør en tilsidesættelse af princippet om, at statsmagten ikke kan tillægge sig sådanne beføjelser, princippet om magtens tredeling og magtbalance samt princippet om retsvæsenets uafhængighed.

2.1.2. Beføjelse til at forlænge højesteretsdommeres embedsperiode

13. Ifølge loven kan højesteretsdommere, der er omfattet af den nedsatte pensionsalder, og som ønsker at forlænge deres igangværende embedsperiode, anmode den polske præsident herom ⁽⁶⁾.
14. Hvad angår den polske præsidents beføjelse til at beslutte at forlænge højesteretsdommeres igangværende embedsperiode, indeholder loven ingen kriterier eller frist herfor, og der er heller ikke fastsat bestemmelser om domstolskontrol. En dommer, der har anmodet om en forlængelse af sin embedsperiode, er »prisgivet« den polske præsidents beslutning. Desuden vil den polske præsident kunne træffe beslutning om forlængelse *to gange* (hver gang for en periode på 3 år). Disse forhold påvirker sikkerheden i ansættelsen og vil gøre det muligt for den polske præsident at øve indflydelse på højesteretsdommere. Denne ordning er i strid med Europarådets henstilling fra 2010, som fastslår, at afgørelser om dommers udnævnelse og karriereforløb bør være baseret på

⁽¹⁾ Side 2 i begrundelsen.

⁽²⁾ Menneskerettighedsdomstolens dom af 3. september 2015, Söro mod Estland, præmis 60-62.

⁽³⁾ Punkt 44-47 og 50 i 2010 i Europarådets henstilling fra 2010.

⁽⁴⁾ Udtalelse CDL(2017)035, punkt 130.

⁽⁵⁾ Udtalelse CDL(2017)035, punkt 48.

⁽⁶⁾ Anmodningen forelægges højesterets førstepræsident, som afgiver udtalelse på dommerens anmodning. For at forlænge førstepræsidentens embedsperiode skal førstepræsidenten forelægge den polske præsident en udtalelse fra højesterets kollegium. Når den polske præsident træffer beslutning, kan han indhente en ikkebindende udtalelse fra det nationale råd for retsvæsenet (jf. artikel 37, stk. 2, sammenholdt med artikel 111, stk. 1, i lov om højesteret). Det bemærkes, at ifølge højesterets udtalelse kræves det i henhold til forfatningen, at premierministeren kontraserer, hvis den polske præsident skal træffe en sådan beslutning, jf. den polske forfatnings artikel 144, stk. 1-2.

objektive kriterier, som er forud fastsat ved lov, og at en uafhængig og kompetent myndighed, der i overvejende grad er sammensat af personer fra retsvæsenet, bør have beføjelse til at fremsætte henstillinger eller udtalelser, som den relevante ansættelsesmyndighed i praksis følger ⁽¹⁾. Den fastslår også, at de pågældende dommere har ret til at anfægte afgørelsen om deres karriereforløb ⁽²⁾.

15. Den nye pensionsordning har en negativ indvirkning på dommernes uafhængighed ⁽³⁾. De nye regler skaber et ekstra værktøj, hvormed den polske præsident kan øve indflydelse på de enkelte dommere. De manglende kriterier for forlængelse af embedsperioden indebærer navnlig en utilbørlig skønsmargen, hvilket bringer princippet om dommers uafsættelighed i fare. Loven nedsætter pensionsalderen, men gør det samtidig muligt for dommerne at få deres embedsperiode forlænget af den polske præsident i op til 6 år. Der gælder heller ingen frist for den polske præsident for at træffe afgørelse om en eventuel forlængelse af embedsperioden, hvilket giver præsidenten mulighed for at bevare sin indflydelse på de berørte dommere i deres resterende embedsperiode. Selv inden pensionsalderen er nået, kan alene udsigten til at skulle anmode præsidenten om en sådan forlængelse lægge pres på de berørte dommere.
16. Venedigkommissionen understreger i sin udtalelse om lovforslaget vedrørende højesteret, at den polske præsident som følge af disse beføjelser får alt for stor indflydelse på de højesteretsdommere, som nærmer sig pensionsalderen. Venedigkommissionen konkluderer derfor, at den polske præsident som folkevalgt politiker ikke bør have skønsmæssig beføjelse til at forlænge en højesteretsdommers embedsperiode ud over pensionsalderen ⁽⁴⁾.
17. De nye regler er også betænkelige ud fra et forfatningsretligt synspunkt. Ifølge udtalelserne fra højesteret og fra ombudsmanden tilsidesætter den nye metode til at forlænge dommers embedsperiode legalitetsprincippet og princippet om magtens tredeling.

2.1.3. Ekstraordinær appel

18. Med loven indføres der en ny form for domstolskontrol af endelige og bindende domme og afgørelser, ekstraordinær appel ⁽⁵⁾. Højesteret vil inden for tre år ⁽⁶⁾ efter lovens ikrafttrædelse fuldt ud eller delvis ⁽⁷⁾ kunne omstøde ⁽⁸⁾ alle endelige domme afsagt af polske domstole de seneste 20 år, herunder domme afsagt af højesteret, dog med visse undtagelser ⁽⁹⁾. Beføjelsen til at appellere tilkommer bl.a. statsadvokaten og ombudsmanden ⁽¹⁰⁾. Begrundelserne for at appellere er mange: Der kan indgives begæring om ekstraordinær appel, hvis det er nødvendigt at sikre retsstatsprincippet og social retfærdighed, og afgørelsen ikke kan ophæves eller ændres ved hjælp af andre ekstraordinære retsmidler, og 1) den enten tilsidesætter enkeltpersoners og borgeres forfatningsmæssige rettigheder og friheder eller forfatningssikrede principper, eller 2) den udgør en åbenlys overtrædelse af loven som følge af en urigtig fortolkning eller anvendelse, eller 3) der er tydelig uoverensstemmelse mellem domstolens afgørelse og de bevismidler, der er indsamlet ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁾ Punkt 46 og 47. Denne ordning giver desuden anledning til betænkeligheder med hensyn til Europarådets handlingsplan om styrkelse af domstolens uafhængighed og upartiskhed (CM(2016)36 final, punkt C, nr. ii) (»Europarådets handlingsplan fra 2016«) og CCJE-benchmarks (Udtalelse nr. 1 vedrørende retsvæsenets uafhængighed og dommernes uafsættelighed (punkt 25)).

⁽²⁾ Punkt 48 i Europarådets henstilling fra 2010.

⁽³⁾ Punkt 49 i Europarådets henstilling fra 2010.

⁽⁴⁾ Udtalelse CDL(2017)035, punkt 51 og 130.

⁽⁵⁾ Artikel 89, stk. 1, i loven om højesteret.

⁽⁶⁾ Artikel 115 i loven om højesteret. Efter den treårige periode vil afgørelsen skulle appelleres senest fem år efter det tidspunkt, hvor den blev endelig og retsgyldig, og senest et år efter dette tidspunkt, hvis der er indgivet en kassationsappel, medmindre den ekstraordinære appel indbringes til skade for indstævnte, i hvilket tilfælde afgørelsen skal appelleres senest et år efter, at den blev endelig (eller, hvis der er indgivet en kassationsappel, senest seks måneder efter behandlingen af kassations sagen; jf. artikel 89, stk. 4, i loven om højesteret).

⁽⁷⁾ Artikel 91, stk. 1, i loven om højesteret.

⁽⁸⁾ Hvis der er gået fem år, efter at den anfægtede afgørelse blev endelig, og afgørelsen har haft uoprettelige retlige konsekvenser, eller hvis det er berettiget i henhold til de principper eller rettigheder og friheder, der er fastsat i forfatningen, kan højesteret nøjes med at bekræfte, at den anfægtede afgørelse er i strid med loven, og angive de omstændigheder, der førte til, at den traf denne afgørelse (jf. artikel 89, stk. 4, og artikel 115, stk. 2, i loven om højesteret).

⁽⁹⁾ I straffesager kan der ikke indgives ekstraordinær appel til skade for indstævnte mere end et år efter, at afgørelsen blev endelig (eller, hvis der er indgivet en kassationsappel, mere end seks måneder efter behandling af kassations sagen); det er heller ikke muligt at appellere domme, som erklærer et ægteskab ugyldigt, eller som omstøder eller opløser et ægteskab (for så vidt en eller begge parter har indgået nyt ægteskab, efter at dommen blev endelig), eller en afgørelse om adoption. Der kan ikke indgives ekstraordinær appel ved mindre forseelser eller mindre overtrædelser af skattereglerne; jf. artikel 89, stk. 3, og artikel 90, stk. 3 og 4, i loven om højesteret.

⁽¹⁰⁾ Artikel 89, stk. 2, i loven om højesteret.

⁽¹¹⁾ Artikel 89, stk. 1, 1-3, i loven om højesteret.

19. Denne nye procedure for ekstraordinær appel giver anledning til betænkeligheder med hensyn til retssikkerhedsprincippet, som er et centralt element i retsstaten ⁽¹⁾. Som bemærket af Domstolen bør der i såvel EU's retsorden som i de nationale retssystemer tages hensyn til betydningen af princippet om retskraft: »Såvel hensynet til at sikre en stabil retstilstand og stabile retlige relationer som retsplejehensyn gør det påkrævet, at retsafgørelser, der er blevet endelige, efter at de hjemlede appellmuligheder er udnyttet, eller efter at appellfristerne er udløbet, ikke længere kan anfægtes« ⁽²⁾. Som bemærket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol bør en ekstraordinær efterprøvelse ikke være en »skjult appel«, og »blot muligheden for, at der kan være to forskellige syn på sagen, danner ikke grundlag for efterprøvelse« ⁽³⁾.
20. Venedigkommissionen understregede i sin udtalelse om lovforslaget om højesteret, at proceduren for ekstraordinær appel bringer stabiliteten i den polske retsorden i fare. I udtalelsen bemærkes det, at det vil være muligt at genåbne alle sager, der er truffet afgørelse i inden for de sidste 20 år på så godt som ethvert grundlag, og at systemet risikerer at skabe en situation, hvor ingen domme nogen sinde vil være endelige ⁽⁴⁾.
21. Den nye ekstraordinære appel er desuden betænkelig ud fra et forfatningsretligt synspunkt. Ifølge højesteret og ombudsmanden påvirker loven princippet om stabil retspraksis og dommes retskraft ⁽⁵⁾, princippet om at værne om tilliden til stat og love samt retten til at få prøvet en sag inden for en rimelig frist ⁽⁶⁾.

2.1.4. Andre bestemmelser

22. Som det understreges i Venedigkommissionens udtalelse og i udtalelserne fra andre organer ⁽⁷⁾, vækker en række bestemmelser i loven om højesteret bekymring for så vidt angår principperne om retsvæsenets uafhængighed og magtens tredeling.
23. Med den nye lov indføres et nyt disciplinærsystem for højesteretsdommere. Der indføres to former for disciplinærembedsmænd: *en disciplinærembedsmand ved højesteret*, som udpeges af højesterets kollegium for en periode på fire år ⁽⁸⁾, og *en særlig disciplinærembedsmand*, som udpeges fra sag til sag af den polske præsident blandt højesteretsdommere, almindelige dommere, dommere ved militærdomstolen og anklagere ⁽⁹⁾. I henhold til polsk ret kan kun disciplinærembedsmænd træffe beslutning om at indlede disciplinærsager mod dommere. Den polske præsident udpeger den særlige disciplinærembedsmand uden at inddrage retsvæsenet, og dette svarer til at fremsætte en anmodning om at iværksætte en indledende undersøgelse. Hvis der udpeges en særlig disciplinærembedsmand i en verserende disciplinærsag, udelukkes disciplinærembedsmanden ved højesteret fra sagsbehandlingen ⁽¹⁰⁾. Det forhold, at den polske præsident (og i nogle tilfælde også justitsministeren ⁽¹¹⁾) kan øve indflydelse på disciplinærsager mod højesteretsdommere ved at udpege en disciplinærembedsmand til at behandle

⁽¹⁾ Menneskerettighedsdomstolens dom af 28. oktober 1999, Brumărescu mod Rumænien, præmis 61, dom af 3. marts 2003, Ryabykh mod Rusland, præmis 54 og 57, dom af 25. januar 2000, Miragall Escolano m.fl. mod Spanien, præmis 33, og dom af 20. december 2007, Phinikaridou mod Cypern, præmis 52.

⁽²⁾ Dom af 30. september 2003, sag C-224/01, Köbler, ECLI:EU:C:2003:513, præmis 38.

⁽³⁾ Moreira Ferreira v. Portugal (nr. 2), 11. juli 2017 (endelig), præmis 62.

⁽⁴⁾ Udtalelse CDL(2017)035, punkt 58, 63 og 130.

⁽⁵⁾ Forfatningsdomstolen anser begge principper for at være en del af retsstatsprincippet, jf. forfatningsdomstolens dom af 24. oktober 2007, sag SK 7/06, og dom af 1. april 2008, sag SK 77/06.

⁽⁶⁾ Dom af 28. november 2006, sag SK 19/05; dom af 14. november 2007, sag SK 16/05.

⁽⁷⁾ Særligt højesterets udtalelser af 6. og 23. oktober og 30. november 2017, ombudsmandens udtalelse af 11. november 2017 og OSCE-ODIHR's udtalelser af 13. november 2017.

⁽⁸⁾ Artikel 74 i loven om højesteret.

⁽⁹⁾ Artikel 76, stk. 8, i loven om højesteret. Den polske præsident kan udpege den særlige disciplinærembedsmand blandt anklagere, der er foreslået af statsadvokaturet, hvis disciplinærsagen vedrører embedsmisbrug, som opfylder kriterierne for en forsætlig strafbar handling, der skal retsforfølges ved offentlig tiltale, eller for en forsætlig overtrædelse af skattereglerne.

⁽¹⁰⁾ Artikel 76, stk. 8, i loven om højesteret.

⁽¹¹⁾ I henhold til artikel 76, stk. 9, i loven om højesteret kan justitsministeren underrette den polske præsident om nødvendigheden af at udpege en særlig disciplinærembedsmand, hvis en sag vedrører embedsmisbrug, som opfylder kriterierne for en forsætlig strafbar handling, der skal retsforfølges ved offentlig tiltale, eller for en forsætlig overtrædelse af skattereglerne. Spørgsmålet om, hvorvidt en sag opfylder disse kriterier, synes egenhændigt at blive afgjort af justitsministeren og den polske præsident, idet deres beslutning om at udpege en særlig disciplinærembedsmand ikke kan appelleres.

sagen, hvilket udelukker disciplinærembedsmanden ved højesteret fra en verserende sag, vækker bekymring for så vidt angår princippet om magtens tredeling, og det risikerer at påvirke retsvæsenets uafhængighed. Der blev givet udtryk for lignende betænkeligheder i OSCE-ODIHR's og højesterets udtalelser ⁽¹⁾.

24. Med loven afskaffes desuden nogle proceduremæssige garantier, som gælder i disciplinærsager mod almindelige dommere ⁽²⁾ og højesteretsdommere ⁽³⁾: det er muligt at anvende bevismateriale, der er indsamlet i strid med loven, mod en dommer ⁽⁴⁾, det er under visse betingelser muligt at se bort fra det bevismateriale, som den berørte dommer fremlægger ⁽⁵⁾, forældelsesfristen for disciplinærsager suspenderes under behandlingen af sagen, hvilket betyder, at en dommer kan være genstand for en undersøgelse på ubestemt tid ⁽⁶⁾, og endelig kan disciplinærsagen føres videre selv uden dommerens tilstedeværelse (også hvis dennes manglende tilstedeværelse er begrundet) ⁽⁷⁾. Det nye disciplinærsystem giver desuden anledning til betænkeligheder med hensyn til, om det opfylder kravene til retfærdig rettergang i artikel 6, stk. 1, i EMRK, som finder anvendelse ved disciplinærsager mod dommere ⁽⁸⁾.
25. Med loven ændres højesterets interne struktur, idet der tilføjes to nye kamre. Et nyt kammer for ekstraordinær kontrol og offentlige anliggender vil vurdere sager, der indbringes efter den nye procedure for ekstraordinær appel ⁽⁹⁾. Kammeret vil hovedsageligt bestå af nye dommere ⁽¹⁰⁾, og det vil få til opgave at fastslå gyldigheden af parlamentsvalg og lokalvalg og undersøge stridigheder i forbindelse med valg, herunder stridigheder i forbindelse med valg til Europa-Parlamentet ⁽¹¹⁾. Derudover vil et nyt uafhængigt ⁽¹²⁾ disciplinærkammer, som udelukkende består af nye dommere ⁽¹³⁾, få til opgave at behandle disciplinærsager mod højesteretsdommere i første og anden instans ⁽¹⁴⁾. Disse to nye, overvejende uafhængige, kamre bestående af nye dommere giver anledning til betænkeligheder for så vidt angår magtens tredeling. Som bemærket af Venedigkommissionen er disse kamre, skønt de begge er en del af højesteret, i praksis hævet over de øvrige kamre, hvilket skaber risiko for, at hele retssystemet domineres af disse to kamre bestående af nye dommere, der er udpeget under afgørende indflydelse fra det regerende flertal ⁽¹⁵⁾. Venedigkommissionen understreger desuden, at domstolskontrollen af stridigheder i forbindelse med valg som følge af loven vil være særlig udsat for politisk indblanding, hvilket udgør en alvorlig trussel mod et velfungerende demokrati i Polen ⁽¹⁶⁾.
26. Med loven indføres der lægdommere, som skal udnævnes af det polske senat ⁽¹⁷⁾, og som skal deltage i behandlingen af ekstraordinære appelsager og disciplinærsager ved højesteret. Som påpeget af Venedigkommissionen risikerer indførelsen af lægdommere i højesterets to nye kamre at skade effektiviteten og kvaliteten af retssystemet ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁾ OSCE-ODIHR's udtalelse af 13. november 2017, punkt 119-121; højesterets udtalelse af 6. oktober 2017, s. 34.

⁽²⁾ I henhold til artikel 108, stk. 17-19, i loven om højesteret kan justitsministeren bestemme antallet af og udpege de dommere, der skal behandle disciplinærsager mod almindelige dommere, uden at inddrage retsvæsenet. Justitsministeren vil desuden personligt kunne kontrollere disciplinærsager mod almindelige dommere gennem disciplinærembedsmændene og den særlige disciplinærembedsmand, som han selv har udpeget (i nogle tilfælde fra anklagemyndigheden). De disciplinærembedsmænd, der udpeges af justitsministeren, vil kunne genåbne afsluttede sager på dennes anmodning.

⁽³⁾ I henhold til loven finder bestemmelserne i loven om de almindelige domstoles organisation, herunder bestemmelserne vedrørende de proceduremæssige aspekter af disciplinærsager, tilsvarende anvendelse for højesteretsdommere; jf. artikel 72, stk. 1, og artikel 108 sammenholdt med artikel 10, stk. 1, i loven om højesteret. Loven om de almindelige domstoles organisation ændres i henhold til artikel 108 i loven om højesteret.

⁽⁴⁾ Artikel 108, stk. 23, i loven om højesteret tilføjer en artikel 115c til loven om de almindelige domstoles organisation.

⁽⁵⁾ Hvis bevismaterialet fremlægges efter den fastsatte frist, jf. artikel 108, stk. 22, i loven om højesteret.

⁽⁶⁾ Artikel 108, stk. 13, b), i loven om højesteret.

⁽⁷⁾ Artikel 108, stk. 23, i loven om højesteret.

⁽⁸⁾ Menneskerettighedsdomstolens dom af 19. april 2007, Vilho Eskelinen m.fl. mod Finland, præmis 62, dom af 5. februar 2009, Olujic mod Kroatien, præmis 34-43, dom af 20. november 2012, Harabin mod Slovakiet, præmis 118-124, og dom af 23. juni 2016, Baka mod Ungarn, præmis 100-119.

⁽⁹⁾ Artikel 26 og 94 i loven om højesteret.

⁽¹⁰⁾ Artikel 134 i loven om højesteret. Det tidligere kammer for arbejdsmarked, socialsikring og offentlige anliggender opdeles i to nye kamre, nemlig kammeret for arbejdsmarked og socialsikring og det nye kammer for ekstraordinær kontrol og offentlige anliggender. Dette nye kammer vil bestå af nye dommere, da alle de nuværende dommere vil blive forflyttet til kammeret for arbejdsmarked og socialsikring. De nuværende højesteretsdommere kan anmode om at blive forflyttet til det nye kammer.

⁽¹¹⁾ Artikel 26 indeholder en komplet liste over kammerets opgaver.

⁽¹²⁾ Formanden for disciplinærkammeret er uafhængig af højesterets førstestpræsident, og kammerets eget budget kan øges betydeligt sammenlignet med højesterets samlede budget (jf. artikel 7, stk. 2 og 4, og artikel 20 i loven om højesteret).

⁽¹³⁾ I henhold til artikel 131 i loven om højesteret kan nuværende højesteretsdommere ikke forflyttes til et embede i dette kammer, før alle højesteretsdommerne i disciplinærkammeret er blevet udnævnt.

⁽¹⁴⁾ Artikel 27 i loven om højesteret indeholder en komplet liste over disciplinærkammerets opgaver.

⁽¹⁵⁾ Udtalelse CDL(2017)035, punkt 92.

⁽¹⁶⁾ Udtalelse CDL(2017)035, punkt 43.

⁽¹⁷⁾ Artikel 61, stk. 2, i loven om højesteret.

⁽¹⁸⁾ Udtalelse CDL(2017)035, punkt 67.

2.2. Det nationale råd for retsvæsenet

27. Ifølge den polske forfatning er det nationale råd for retsvæsenet garanteret for dommernes uafhængighed⁽¹⁾. Det nationale råd for retsvæsenet har direkte betydning for dommernes uafhængighed, navnlig for så vidt angår forfremmelse, forflyttelse, disciplinærsager, afskedigelse og førtidspensionering. Forfremmelse af en dommer (f.eks. fra en distriktsret til en regionalret) forudsætter eksempelvis, at den polske præsident atter udnævner dommeren, og dermed skal proceduren til bedømmelse og indstilling af dommere, der involverer det nationale råd for retsvæsenet, følges på ny. Dommerfuldmægtige, som allerede varetager en dommers opgaver, skal ligeledes bedømmes af det nationale råd for retsvæsenet, før den polske præsident udnævner dem til dommere.
28. Af denne grund er det særligt vigtigt, at de medlemsstater, der har oprettet et sådant råd, sikrer dets uafhængighed for at undgå, at regeringen eller parlamentet udøver utilbørlig indflydelse på dommernes uafhængighed⁽²⁾.
29. Loven om det nationale råd for retsvæsenet giver anledning til yderligere betænkeligheder for så vidt angår retsvæsenets overordnede uafhængighed, idet den indeholder bestemmelser om, at alle dommere, der er medlem af det nationale råd for retsvæsenet, må opgive deres embede før tid, samt om oprettelsen af en helt ny ordning for udnævnelse af disse dommermedlemmer, som giver mulighed for en høj grad af politisk indblanding.
30. I henhold til artikel 6 i loven om det nationale råd for retsvæsenet vil alle dommermedlemmernes embedsperiode i rådet blive afsluttet før tid. Den lovgivende magts mulighed for således at bringe en embedsperiode til ophør vækker bekymring med hensyn til rådets uafhængighed og magtens tredeling. Parlamentet vil få afgørende indflydelse på rådets sammensætning på bekostning af dommernes egen indflydelse. Denne ændring af sammensætningen af det nationale råd for retsvæsenet vil allerede kunne ske halvanden måned efter lovens offentliggørelse⁽³⁾. Denne førtidige afslutning af embedsperioden er også betænkelig set ud fra et forfatningsretligt synspunkt som fremhævet i udtalelsen fra det nationale råd for retsvæsenet, højesteret og ombudsmanden.
31. Den nye ordning for udnævnelse af dommere ved det nationale råd for retsvæsenet vækker også alvorlig bekymring. Veletablerede europæiske standarder, navnlig henstillingen fra 2010 fra Europarådets Ministerkomité, fastsætter, at mindst halvdelen af [medlemmerne af det nationale råd for retsvæsenet] skal være dommere, der er valgt af ligestillede fra alle niveauer i retsvæsenet med respekt for pluralismen i retsvæsenet⁽⁴⁾. Det tilkommer medlemsstaterne at indrette deres retssystemer, herunder at afgøre, om de vil oprette et råd for retsvæsenet. I de medlemsstater, hvor et sådant råd er oprettet, hvilket er tilfældet i Polen, skal dets uafhængighed sikres i overensstemmelse med europæiske standarder.
32. Før loven om det nationale råd for retsvæsenet blev vedtaget, var den polske retsorden helt i overensstemmelse med disse standarder, da det nationale råd for retsvæsenet var sammensat af et flertal af dommere, der var valgt af andre dommere. Artikel 1, stk. 1, og artikel 7 i lov om ændring af loven om det nationale råd for retsvæsenet vil ændre denne ordning radikalt, idet det foreskrives, at de 15 dommere, der er medlemmer af rådet, skal

⁽¹⁾ Artikel 186, stk. 1, i den polske forfatning: »Det nationale råd for domstolene er garanteret for domstolenes og dommernes uafhængighed«.

⁽²⁾ Som eksempel kan nævnes, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forbindelse med disciplinærsager mod dommere, der var rejst af et sådant råd, har sat spørgsmålstegn ved den grad af påvirkning, der udøves af de lovgivende eller udøvende myndigheder, idet rådet var sammensat af et flertal af medlemmer, der var udnævnt direkte af disse myndigheder; Menneskerettighedsdomstolens dom af 21. juni 2016, Ramos Nunes de Carvalho E Sá mod Portugal, sag nr. 55391/13, 57728/13 og 74041/13, præmis 77.

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

⁽⁴⁾ Punkt 27. Se også C, ii), i Europarådets handlingsplan fra 2016, punkt 27 i udtalelse nr. 10 fra CCJE om nationale råd for retsvæsenet i samfundets tjeneste og punkt 2.3 i ENCJ's standarder i rapporten om nationale råd for retsvæsenet fra 2010-11.

udnævnes, og kan genudnævnes, af Sejm ⁽¹⁾. Der er desuden ingen garanti for, at Sejm i henhold til den nye lov vil udnævne dommere til rådet, som er godkendt af dommerstaben, eftersom kandidaterne til embedet ikke alene kan opstilles af grupper af 25 dommere, men også af grupper af mindst 2 000 borgere ⁽²⁾. Den endelige liste over kandidater, som Sejm skal godkende i sin helhed, er desuden fastlagt på forhånd af et udvalg i Sejm ⁽³⁾. De nye regler for udnævnelse af dommere til det nationale råd for retsvæsenet vil i betydelig grad øge parlamentets indflydelse på rådet og vil påvirke rådets uafhængighed negativt i strid med europæiske standarder. Det forhold, at medlemmerne af rådet udnævnes af Sejm med et flertal på 3/5, mindsker ikke disse betænkeligheder, idet medlemmerne under alle omstændigheder ikke vælges af deres ligestillede. Samtidig gælder det, at hvis det ikke er muligt at nå et flertal på 3/5, udnævner Sejm medlemmerne af rådet med absolut flertal.

33. Denne situation giver anledning til bekymring for retsvæsenets uafhængighed. En dommer ved en distriktsret, som skal træffe afgørelse i en politisk følsom sag, samtidig med at han eller hun har ansøgt om at blive forfremmet til dommer i en regionalret, kan eksempelvis være tilbøjelig til at tiltræde den holdning, der indtages af det politiske flertal, for ikke at sætte sine chancer for forfremmelse over styr. Selv om dette scenarie ikke bliver til virkelighed, indeholder den nye ordning ikke tilstrækkelige garantier til, at domstolene fremstår som værende uafhængige, hvilket er afgørende for at bevare den tillid, som domstolene i et demokratisk samfund bør indgyde befolkningen ⁽⁴⁾. Dommerfuldmægtige vil desuden skulle bedømmes af et politisk præget nationalt råd for retsvæsenet, før de kan udnævnes til dommere.
34. Venedigkommissionen konkluderer, at det forhold, at parlamentet udvælger de 15 medlemmer af det nationale råd for retsvæsenet, sammenholdt med det forhold, at de nuværende medlemmer udskiftes med det samme, vil medføre en omfattende politisering af organet. Venedigkommissionen anbefaler, at dommermedlemmerne af det nationale råd for retsvæsenet i stedet udvælges af deres kolleger, som det er tilfældet i den nuværende lov ⁽⁵⁾. Den bemærker også, at loven svækker rådets uafhængighed i forhold til flertallet i parlamentet, og at den er med til at svække retsvæsenets uafhængighed generelt set ⁽⁶⁾.
35. I deres udtalelser vedrørende lovforslaget fremhævede højesteret, det nationale råd for retsvæsenet og ombudsmanden en række betænkeligheder med hensyn til den nye ordnings overensstemmelse med forfatningen. Navnlig bemærker det nationale råd for retsvæsenet, at rådet i henhold til den polske forfatning fungerer som modvægt til parlamentet, som har en forfatningssikret ret til at træffe afgørelse om loves indhold. Den politiske udnævnelse af dommere til medlemmer af rådet og den førtidige afslutning på de nuværende dommermedlemmers embedsperiode udgør derfor en tilsidesættelse af principperne om magtens tredeling og om retsvæsenets uafhængighed. Som forklaret i de foregående henstillinger er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at foretage en effektiv forfatningsmæssig prøvelse af disse bestemmelser.

3. KONSTATERING AF EN SYSTEMISK TRUSSEL MOD RETSSTATEN

36. Af ovennævnte årsager finder Kommissionen, at de betænkeligheder, der blev givet udtryk for i henstillingen om retsstaten af 26. juli 2017 for så vidt angår de to love om højesteret og det nationale råd for retsvæsenet, ikke er blevet afhjulpet med de to nye love om højesteret og det nationale råd for retsvæsenet.
37. Kommissionen finder desuden, at ingen af de øvrige betænkeligheder i henstillingen af 26. juli 2017 vedrørende forfatningsdomstolen, loven om de almindelige domstoles organisation og loven om den nationale skole for retsvæsenet, er blevet afhjulpet.
38. Kommissionen finder derfor, at den situation med en systemisk trussel mod retsstaten i Polen, som der blev redegjort for i henstillingerne af 27. juli 2016, 21. december 2016 og 26. juli 2017, er blevet væsentlig forværret. Loven om det nationale råd for retsvæsenet og loven om højesteret i kombination med loven om den

⁽¹⁾ I forfatningen er det fastsat, at det nationale råd for retsvæsenet er sammensat af et antal fødte medlemmer (højesterets førstepresident, justitsministeren, formanden for den øverste forvaltningsret og en af den polske præsident udpeget person) samt nogle valgte medlemmer. De valgte medlemmer omfatter fire stedfortrædere »udvalgt af Sejm«, to senatorer »udvalgt af senatet« og 15 dommere (»udvalgt blandt« dommere ved de almindelige, administrative eller militære domstole og højesteret).

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

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

⁽⁴⁾ Menneskerettighedsdomstolens dom af 23. april 2015, Morice mod Frankrig, sag nr. 29369/10, præmis 78, og dom af 10. maj 2001, Cypern mod Tyrkiet, sag nr. 25781/94, præmis 233.

⁽⁵⁾ Udtalelse CDL(2017)035, punkt 130.

⁽⁶⁾ Udtalelse CDL(2017)035, punkt 31.

nationale skole for retsvæsenet og loven om de almindelige domstoles organisation øger i væsentlig grad den systemiske trussel mod retsstaten som påpeget i de tidligere henstillinger. Navnlig gælder følgende:

- 1) den tvungne pensionering af et betydeligt antal af de nuværende højesteretsdommere i kombination med muligheden for at forlænge deres nuværende embedsperiode såvel som det nye disciplinærsystem for højesteretsdommere undergraver strukturelt højesteretsdommeres uafhængighed, og retsvæsenets uafhængighed er et centralt element i retsstatsprincippet
 - 2) den tvungne pensionering af et betydeligt antal af de nuværende højesteretsdommere muliggør også en omfattende og umiddelbar ændring af højesterets sammensætning. Denne mulighed giver anledning til bekymring for så vidt angår magtens tredeling, navnlig i kombination med de samtidige reformer af det nationale råd for retsvæsenet. Alle nye dommere vil blive udnævnt af den polske præsident efter indstilling fra det nysammensatte nationale råd for retsvæsenet, som i høj grad vil blive domineret af politisk udnævnte personer. Som følge heraf vil det nuværende parlamentariske flertal kunne bestemme, i hvert tilfælde indirekte, den fremtidige sammensætning af højesteret i langt større udstrækning, end det ville være muligt i et system, hvor de eksisterende regler om varigheden af dommeres embedsperiode fungerer normalt — uanset varigheden heraf og uanset hos hvilket statsligt organ beføjelsen til at træffe afgørelse om udnævnelser i retsvæsenet ligger
 - 3) den nye ekstraordinære appelprocedure giver anledning til bekymring hvad angår retssikkerheden, og når den anskues sammen med muligheden for en vidtrækkende og umiddelbar ændring af sammensætningen af højesteret, magtens tredeling
 - 4) ophøret af embedsperioden for alle dommermedlemmer af det nationale råd for retsvæsenet samt genudnævnelsen af medlemmer efter en procedure, som giver mulighed for en høj grad af politisk indblanding, vækker bekymring
 - 5) de nye love giver anledning til alvorlige betænkeligheder for så vidt angår deres forenelighed med den polske forfatning som understreget i en række udtalelser fra navnlig højesteret, det nationale råd for retsvæsenet og den polske ombudsmand. Som forklaret i henstillingen om retsstatsprincippet af 26. juli 2017 er en effektiv forfatningsmæssig prøvelse af disse love imidlertid ikke længere mulig.
39. Kommissionen understreger, at retsstatsprincippet — uanset det valgte retssystem — indebærer en garanti for retsvæsenets uafhængighed, magtens tredeling og retssikkerheden. Det tilkommer medlemsstaterne at organisere deres retssystemer, herunder at afgøre om de vil oprette et råd for retsvæsenet, der har til opgave at sikre domstolenes uafhængighed. Hvis et sådant råd imidlertid er oprettet af en medlemsstat, således som det er tilfældet i Polen, hvor den polske forfatning udtrykkeligt har tildelt det nationale råd for retsvæsenet opgaven med at sikre retsvæsenets uafhængighed, skal rådets uafhængighed sikres i overensstemmelse med europæiske standarder. Kommissionen konstaterer med stor bekymring, at det polske retssystem som følge af de nye love, der er omhandlet ovenfor, ikke længere vil leve op til disse krav.
40. Derudover har diverse handlinger og udtalelser fra den polske regering og fra parlamentsmedlemmer tilhørende det regerende flertal rettet mod polske dommere og domstole skadet tilliden til retssystemet som helhed. Kommissionen minder om princippet om loyalt samarbejde mellem statslige organer, der — som understreget i Venedigkommissionens udtalelser — er en forfatningsretlig forudsætning i en demokratisk stat, der hviler på retsstatsprincippet.
41. Overholdelsen af retsstatsprincippet er ikke kun en forudsætning for beskyttelsen af alle de grundlæggende værdier, der er omhandlet i artikel 2 i TEU. Det er også en forudsætning for at opretholde alle de rettigheder og pligter, der følger af traktaterne, og for at skabe gensidig tillid mellem borgere, virksomheder og nationale retslige myndigheder i alle de øvrige medlemsstater.
42. En velfungerende retsstat er også særligt afgørende for det indre markeds rette virkemåde, da de erhvervsdrivende må have vished for, at de vil blive behandlet lige efter loven. Dette kan ikke sikres uden et uafhængigt retsvæsen i hver medlemsstat.
43. Kommissionen bemærker, at en bred vifte af aktører på europæisk og på internationalt plan har udtrykt dyb bekymring over de to nye love om højesteret og det nationale råd for retsvæsenet, navnlig Venedigkommissionen, FN's særlige rapportør om dommeres og advokaters uafhængighed, OSCE Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder samt repræsentanter for retsvæsenet i hele Europa, herunder Europarådets rådgivende dommerkomité, Det Europæiske netværk af Domstolsadministrationer og Rådet for Advokater i Den Europæiske Union.

44. Europa-Parlamentet anførte i sin beslutning af 15. november 2017 om situationen for retsstaten og demokratiet i Polen, at det var dybt bekymret over det nye udkast til lovgivning vedrørende det polske retsvæsen, og opfordrede den polske præsident til ikke at undertegne de nye love, medmindre de giver fuld garanti for retsvæsenets uafhængighed.

4. ANBEFALEDE TILTAG

45. Kommissionen henstiller, at de polske myndigheder hurtigst muligt iværksætter passende tiltag til at imødegå den systemiske trussel mod retsstaten som beskrevet i afsnit 2.
46. Kommissionen henstiller navnlig, at de polske myndigheder træffer nedenstående foranstaltninger med hensyn til de nyligt vedtagne love for at sikre, at de er i overensstemmelse med kravet om at sikre retsvæsenets uafhængighed, magtens tredeling og retssikkerheden samt med den polske forfatning og de europæiske standarder for retsvæsenets uafhængighed:
- a) sikrer, at loven om højesteret ændres med henblik på:
- at afstå fra at indføre en lavere pensionsalder for højesteretsdommere
 - at fjerne den polske præsidents skønsbeføjelse til at forlænge højesteretsdommeres embedsperiode
 - at fjerne den ekstraordinære appel
- b) sikrer, at loven om det nationale råd for retsvæsenet ændres med henblik på ikke at bringe dommernes medlemskab af det nationale råd for retsvæsenet til ophør og fjerne den nye udnævnelsesordning for at sikre, at medlemmerne udvælges af deres ligestillede
- c) afstår fra handlinger og erklæringer, som yderligere kan undergrave legitimiteten af højesteret, de almindelige domstole, dommerne, individuelt eller kollektivt, eller retsvæsenet som helhed.
47. Kommissionen minder desuden om, at ingen af nedenstående betænkeligheder i henstillingen af 26. juli 2017 vedrørende forfatningsdomstolen, loven om de almindelige domstoles organisation og loven om den nationale skole for retsvæsenet, er blevet afhjulpnet, og genfremsætter derfor sin henstilling om at træffe følgende foranstaltninger:
- d) genoprette forfatningsdomstolens uafhængighed og legitimitet i dennes egenskab af garant for den polske forfatning ved at sikre, at dennes dommere, dennes formand og dennes næstformand er lovligt valgte og udnævnte og fuldt ud efterkommer forfatningsdomstolens afgørelser af 3. og 9. december 2015, hvorefter det kræves, at de tre dommere, som på lovlig vis blev udnævnt af den forrige lovgivende forsamling i oktober 2015, kan tiltræde deres embede ved forfatningsdomstolen, og at de tre dommere, der blev udnævnt af den nye lovgivende forsamling uden gyldigt retsgrundlag, ikke længere træffer afgørelse uden at være blevet lovligt valgt
- e) offentliggør og til fulde opfylder forfatningsdomstolens afgørelser af 9. marts 2016, 11. august 2016 og 7. november 2016
- f) sikrer, at loven om de almindelige domstoles organisation og loven om den statslige skole for retsvæsenet trækkes tilbage eller ændres for at sikre deres forenelighed med forfatningen og de europæiske standarder for retsvæsenets uafhængighed; konkret henstiller Kommissionen navnlig at
- den nye pensioneringsordning for dommere ved de almindelige domstole, herunder justitsministerens skønsbeføjelse til at forlænge deres embedsperiode, fjernes
 - justitsministerens skønsbeføjelser til at udnævne og afskedige retsformænd og afhjælpe allerede truffne afgørelser fjernes
- g) sikrer, at enhver reform af retsvæsenet opretholder retsstatsprincippet, er forenelig med EU-retten, i overensstemmelse med de europæiske standarder for domstolens uafhængighed og er udarbejdet i tæt samarbejde med retsvæsenet og alle berørte parter.
48. Kommissionen understreger, at det loyale samarbejde, som kræves mellem de forskellige statslige institutioner i retsstatsspørgsmål, er afgørende for at nå frem til en løsning i den nuværende situation. Kommissionen opfordrer desuden de polske myndigheder til at efterkomme Venedigkommissionens udtalelser vedrørende loven om det nationale råd for retsvæsenet, loven om de almindelige domstoles organisation og loven om højesteret samt til at indhente udtalelser fra Venedigkommissionen vedrørende ethvert nyt lovforslag, der tager sigte på at reformere retssystemet i Polen.

49. Kommissionen opfordrer den polske regering til at løse de problemer, der er konstateret i denne henstilling, senest tre måneder efter modtagelsen af denne henstilling og til at underrette Kommissionen om de tiltag, der iværksættes med henblik herpå.
50. Denne henstilling offentliggøres samtidigt med det begrundede forslag, der fremsættes af Kommissionen i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU vedrørende retsstaten i Polen. Kommissionen er i tæt samråd med Europa-Parlamentet og Rådet parat til at genoverveje det begrundede forslag, hvis de polske myndigheder inden for den fastsatte frist efterkommer de anbefalede foranstaltninger, der er beskrevet i denne henstilling.
51. På grundlag af denne henstilling er Kommissionen rede til at føre en konstruktiv dialog med den polske regering.

Udfærdiget i Bruxelles, den 20. december 2017.

På Kommissionens vegne
Frans TIMMERMANS
Førstenæstformand
