



Brüssel, 20.12.2017  
COM(2017) 835 final

2017/0360 (NLE)

**EUROOPA LIIDU LEPINGU ARTIKLI 7 LÕIKE 1 KOHANE PÕHJENDATUD  
ETTEPANEK, MIS KÄSITLEB ÕIGUSRIIGI OLUKORDA POOLAS**

Ettepanek:

**NÕUKOGU OTSUS,**

**millega järeldatakse ilmset ohtu, et Poola Vabariik rikub oluliselt õigusriigi põhimõtet**

## SELETUSKIRI

### 1. SISSEJUHATUS

- (1) Euroopa Liit on rajatud ühiste väärtustele, mis on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 ja mille hulka kuulub ka õigusriigi põhimõtte austamine. Komisjoni ülesanne ei ole mitte ainult tagada ELi õiguse järgimine, vaid koos Euroopa Parlamendi, liikmesriikide ja nõukoguga vastutab ta ka liidu ühiste väärtuste kindlustamise eest.
- (2) Euroopa Liidu Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas ning Euroopa Nõukogu koostatud dokumentides, milles on tuginetud eelkõige Euroopa Nõukogu komisjoni „Demokraatia õiguse kaudu“ (nn *Veneetsia komisjoni*) eksperditeadmistele, on esitatud mittetäielik loetelu neist põhimõtetest ja määratletud sel viisil õigusriigi keskne sisu. Need põhimõtted hõlmavad seaduslikkust, mis tähendab seaduste kehtestamise läbipaistvat, aruandekohustuslikku, demokraatlikku ja pluralistlikku protsessi; õiguskindlust; võimude lahusust; täidesaatva võimu omavoli keelamist; sõltumatuid ja erapooletuid kohtuid; tõhusat kohtulikku kontrolli, sealhulgas põhiõiguste austamise üle; ja võrdsust seaduse ees<sup>1</sup>. Lisaks nende põhimõtete ja väärtuste kaitsmisele on riiklike institutsioonide kohuseks ka lojaalne koostöö.
- (3) Nõukogu võib Euroopa Liidu lepingu artikli 7 lõike 1 kohaselt ühe kolmandiku liikmesriikide, Euroopa Parlamendi või Euroopa Komisjoni põhjendatud ettepaneku alusel ja pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist oma liikmete neljaviiendikulise häälteenamusega järeldada ilmset ohtu, et mõni liikmesriik rikub oluliselt artiklis 2 osutatud väärtusi. Enne sellise järelduse tegemist kuulab nõukogu kõnealuse liikmesriigi ära ja võib sama korra kohaselt otsustades anda talle soovitusi.
- (4) Käesolevas põhjendatud ettepanekus esitatakse vastavalt Euroopa Liidu lepingu artikli 7 lõikele 1 komisjoni kartused seoses õigusriigi olukorraga Poolas. Ettepanekus kutsutakse nõukogu üles sama sätte alusel järeldama ilmset ohtu, et Poola Vabariik rikub oluliselt õigusriigi põhimõtet, mis on üks Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 osutatud väärtusi.
- (5) Komisjoni kartused on seotud järgmiste küsimustega:
  - (1) sõltumatu ja legitiimse põhiseaduslikkuse järelevalve puudumine;
  - (2) Poola kohtuid käsitlevate uute õigusaktide vastuvõtmine Poola parlamendis, mis tekitab tõsist muret seoses kohtute sõltumatusega ja suurendab märkimisväärselt süsteemset ohtu õigusriigi toimimisele Poolas:
    - (a) ülemkohtu seadus; kiideti Senatis heaks 15. detsembril 2017;
    - (b) seadus, millega muudetakse üldkohtute korralduse seadust (edaspidi „üldkohtute korralduse seadus“); avaldati Poola ametlikus väljaandes 28. juulil 2017 ja kehtib alates 12. augustist 2017;
    - (c) seadus, millega muudetakse kohtute nõukogu seadust ja teatavaid muid seadusi (edaspidi „kohtute nõukogu seadus“); kiideti Senatis heaks 15. detsembril 2017;

<sup>1</sup> Vt komisjoni 11. märtsi 2014. aasta teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik“, COM(2014) 158 final I lisa 2. lõik.

- (d) seadus, millega muudetakse kohtunike ja prokuröride riikliku kooli seadust, üldkohtute korralduse seadust ja teatavaid muid seadusi (edaspidi „kohtunike riikliku kooli seadus“); avaldati Poola ametlikus väljaandes 13. juunil 2017 ja kehtib alates 20. juunist 2017.

## 2. FAKTILISED ASJAOLUD JA MENETLUSE TAUST

- (6) Komisjon on alates 2015. aasta novembrist jälginud tähelepanelikult Poolas õigusriigi olukorraga seonduvat ning on võtnud vastavaid meetmeid. Täielik kokkuvõtte õigusriigi olukorra ning õigusriigi raamistiku<sup>2</sup> raames komisjon ja Poola valitsuse vahelise dialoogi kohta on esitatud komisjoni soovitus (EL) 2016/1374,<sup>3</sup> (EL) 2017/146<sup>4</sup> ja (EL) 2017/1520<sup>5</sup>. Ülevaade peamistest arengutest on esitatud allpool.
- (7) Õigusriigi raamistikus on antud juhtnööre dialoogiks komisjoni ja asjaomase liikmesriigi vahel, et hoida ära õigusriigi ees seisvate süsteemsete ohtude eskaleerumine. Dialoogi eesmärk on võimaldada komisjonil leida koos asjaomase liikmesriigiga lahendus, et hoida ära õigusriiki ähvardava süsteemse ohu tekkimine, mis võiks muidu kujuneda ilmseks olulise rikkumise ohuks, mis võib tingida menetluse algatamise ELi lepingu artikli 7 alusel. Raamistik käivitatakse olukorras, kus liikmesriigi ametivõimud võtavad meetmeid või taluvad olukordi, millel on tõenäoliselt süsteemne ebasoodne mõju õigusriigi kaitseks liikmesriigi tasandil loodud institutsioonide ja järelevalvemehhanismide terviklusele, stabiilsusele või nõuetekohasele toimimisele (siseriiklikud õigusriigi kaitsmise meetmed)<sup>6</sup>. Õigusriigi raamistikul on kolm etappi. Esimeses etapis (*komisjoni hinnang*) kogub komisjon kokku vajaliku teabe, tutvub sellega ja hindab, kas on olemas selgeid märke õigusriigile avalduva süsteemse ohu kohta. Kui komisjon jõuab selle esialgse hinnangu tulemusel arvamusele, et õigusriik on tõepoolest süsteemses ohus, algatab ta asjaomase liikmesriigiga dialoogi, saates talle oma arvamuse õigusriigi olukorra kohta, põhjendades oma kartusi ja andes asjaomasele liikmesriigile võimaluse vastata. Kui küsimus ei ole leidnud rahuldavat lahendust, võib komisjon teises etapis (*soovitus õigusriigi olukorra kohta*) anda liikmesriigile soovitus õigusriigi olukorra kohta. Sel juhul toob komisjon selgelt välja muret tekitavad asjaolud ja soovitab liikmesriigil tuvastatud probleemid kindlaksmääratud tähtaja jooksul lahendada ning teatada komisjonile sel eesmärgil võetud meetmetest. Kolmandas etapis (*järelmeetmed soovitusele õigusriigi olukorra kohta*) jälgib komisjon järelmeetmeid, mida asjaomane liikmesriik võtab soovitus suhtes. Kogu protsess põhineb komisjoni ja asjaomase liikmesriigi pideval dialoogil.
- (8) Komisjon on viimase kahe aasta jooksul kasutanud ulatuslikult õigusriigi raamistiku pakutavaid võimalusi Poola ametiasutustega konstruktiivse dialoogi pidamiseks. Kogu selle protsessi käigus on komisjon põhjendanud oma kartusi objektiivselt ja üksikasjalikult. Komisjon on andnud ühe arvamuse õigusriigi olukorra kohta ning kolm soovitus õigusriigi olukorra kohta. Poola ametiasutustega peetud

<sup>2</sup> Komisjoni 11. märtsi 2014. aasta teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik“, COM(2014) 158 final.

<sup>3</sup> Komisjoni 27. juuli 2016. aasta soovitus (EL) 2016/1374, mis käsitleb õigusriigi olukorda Poolas (ELT L 217, 12.8.2016, lk 53).

<sup>4</sup> Komisjoni 21. detsembri 2016. aasta soovitus (EL) 2017/146, mis käsitleb õigusriigi olukorda Poolas ja täiendab soovitus (EL) 2016/1374 (ELT L 22, 27.1.2017, lk 65).

<sup>5</sup> Komisjoni 26. juuli 2017. aasta soovitus (EL) 2017/1520, mis käsitleb õigusriigi olukorda Poolas ja täiendab soovitus (EL) 2016/1374 ja (EL) 2017/146 (ELT L 228, 2.9.2017, lk 19).

<sup>6</sup> Teatise COM(2014) 158 final punkt 4.1.

kirjavahetuses on kõnealuses küsimuses saadetud enam kui 25 kirja. Nii Varssavis kui ka Brüsselis toimusid peamiselt enne õigusriigi olukorda käsitleva esimese soovitusel esitamist ka mitmed kohtumised ja kontaktid komisjoni ning Poola ametiasutuste vahel. Komisjon on alati rõhutanud, et on valmis jätkama konstruktiivset dialoogi ning on korduvalt kutsunud Poola ametiasutusi asjaomastele kohtumistele.

## **2.1. ÕIGUSRIIGI RAAMISTIKU KASUTUSELEVÕTMINE**

- (9) 25. oktoobril 2015 toimunud Seimi üldvalimiste eel, 8. oktoobril 2015, nimetas ametist lahkuv Seimi koosseis viis isikut, kelle vabariigi president pidanuks konstitutsioonikohtu kohtunikeks „ametisse nimetama“. Kolm kohtunikku pidanuks asuma ametikohtadele, mis olid vabanenud Seimi lahkuva koosseisu ametiajal, kaks aga ametikohtadele, mis pidid vabanema uue koosseisu ametiajal, mis algas 12. novembril 2015. Pärast üldvalimisi muutis Seim 19. novembril 2015 kiirmenetluse käigus konstitutsioonikohtu seadust, kehtestades võimaluse tühistada eelmise koosseisu poolt kohtunike ametisse nimetamise ettepanekud ja nimetada viis uut kohtunikku. 25. novembril 2015 võttis Seim vastu ettepaneku, millega tühistati eelmise koosseisu tehtud ametisse nimetamise ettepanekud, ja 2. detsembril esitati ametisse nimetamiseks viis uut kohtunikku.
- (10) Konstitutsioonikohtusse pöörduti nii eelmise kui ka algava koosseisu otsuste vastu. Kohus tegi seepeale kaks otsust: 3. ja 9. detsembril 2015. 3. detsembri 2015. aasta otsuses<sup>7</sup> leidis konstitutsioonikohus muu hulgas, et Seimi eelmisel koosseisul oli olnud õigus nimetada kolm kohtunikku, kes asendaksid kolm kohtunikku, kelle ametiaeg lõppes 6. novembril 2015. Samas täpsustas konstitutsioonikohus, et Seimil ei olnud õigust valida neid kaht kohtunikku detsembris vabanenud kohtunikukohtadele. Kohtuotsuses viidati ühtlasi konkreetset vabariigi presidendi kohustusele võtta Seimi valitud kohtunikult viivitamata ametivanne. 9. detsembril 2015<sup>8</sup> tunnistas konstitutsioonikohus muu hulgas kehtetuks õigusliku aluse, mille põhjal Seimi uus koosseis oli nimetanud kolm kohtunikku 6. detsembril 2015 vabanenud ametikohtadele, millele eelmine koosseis oli juba seaduslikult nimetanud uued kohtunikud.
- (11) 22. detsembril 2015 võttis Poola Seim vastu konstitutsioonikohtu seaduse muutmise seaduse, mis käsitleb kohtu tegevust ja selle kohtunike sõltumatust<sup>9</sup>.
- (12) 23. detsembril 2015 kirjutas komisjon Poola valitsusele, uurides, milliseid samme kavatses valitsus kahe eespool nimetatud konstitutsioonikohtu otsusega seoses astuda. Komisjon teatas, et eeldab, et 22. detsembri 2015. aasta seadust ei jõustata enne, kui kõik küsimused selle seaduse mõju kohta konstitutsioonikohtu sõltumatusele ja toimimisele on saanud põhjaliku ja nõuetekohase hinnangu. Komisjon soovitas Poola ametiasutustel teha tihedat koostööd Veneetsia komisjoniga. 11. jaanuaril jõudis komisjoni Poola valitsuse vastus, mis olemasolevaid kartusi ei hajutanud.
- (13) 23. detsembril 2015 küsis Poola valitsus Veneetsia komisjoni arvamust 22. detsembril 2015. aastal vastu võetud seaduse kohta. Ometigi ei oodanud Poola

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

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

<sup>9</sup> 22. detsembri 2015. aasta seadus, millega muudetakse 25. juuni 2015. aasta seadust konstitutsioonikohtu kohta (avaldati ametlikus teatajas 28. detsembril numbril 2217 all).

parlament seda arvamust ära, enne kui astus edasisi samme, ja seadus avaldati ametlikus teatajas ning jõustus 28. detsembril 2015.

- (14) Seim võttis 2015. aasta detsembris ja 2016. aasta jaanuaris ja osaliselt kiirmenetluse raames vastu mitu eriti tundlikku uut õigusakti, sh eeskätt meediaseadus,<sup>10</sup> uus avaliku teenistuse seadus,<sup>11</sup> politseiseaduse ja mõningate muude seaduste muutmise seadus<sup>12</sup> ning prokuratuuriseadus<sup>13</sup>.
- (15) 13. jaanuaril 2016 pidas komisjon esimese poliitilise mõttevahetuse, et anda hinnang olukorrale Poolas. Komisjon otsustas uurida olukorda õigusriigi raamistiku alusel ja tegi esimesele asepresidendile Frans Timmermansile ülesandeks astuda Poola Vabariigi institutsioonidega dialoogi, et tuua küsimustesse selgust ja teha kindlaks võimalikud lahendused. Komisjon teavitas samal päeval Poola valitsust oma otsusest.
- (16) 19. jaanuaril 2016 saatis komisjon Poola valitsusele kirja, milles pakkus omalt poolt eksperte ja soovis arutada uue meediaseadusega seotud küsimusi. 19. jaanuaril 2016 saatis Poola valitsus komisjonile kirja, milles avaldas oma seisukohad kohtunike ametisse nimetamise vaidluses, viidates muu hulgas kohtunike ametisse nimetamise põhiseaduslikule tavale.
- (17) 9. märtsil 2016 tegi konstitutsioonikohus otsuse, et 22. detsembril 2015 vastu võetud seadus on põhiseadusevastane. Seda otsust ei ole valitsus seni ametlikus teatajas avaldanud, mistõttu sellel ei ole õiguslikku toimet. Valitsus väidab oma otsuse ametliku põhjendusena, et konstitutsioonikohus oleks pidanud otsust tehes olema otsustusvõimeline nende normide alusel, mis sisalduvad põhiseadusevastaseks kuulutatud seaduses. Konstitutsioonikohtus oli aga vaid 12 seaduslikult ametisse nimetatud kohtunikku, ning kolm Seimi poolt 2015. aasta oktoobris nimetatud ülejäänud kohtunikku ootasid vabariigi presidendi poolt ametisse vannutamist.
- (18) 11. märtsil 2016 võttis Veneetsia komisjon vastu arvamuse „25. juuni 2015. aasta konstitutsioonikohtu seaduse muudatuste kohta“<sup>14</sup>. Kohtunike ametisse nimetamise asjus kutsuti arvamuses Poola parlamenti üles leidma lahendust õigusriigi põhimõttest lähtudes ja konstitutsioonikohtu otsuseid järgides. Samuti leiti selles muu hulgas, et suur kvoorum, otsuste vastuvõtmiseks vajalik kahekolmandikuline häälteenamus ja range eeskiri, mis muudab kiireloomuliste küsimustega tegelemise võimatuks, vähendaksid konstitutsioonikohtu töö tõhusust, iseäranis nende kolme asjaolu koosmõjuna. Lõpuks leiti, et keeldumine 9. märtsi 2016. aasta kohtuotsuse avaldamisest süvendab veelgi Poolas valitsevat põhiseaduslikku kriisi.
- (19) 9. märtsi 2016. aasta kohtuotsuse järel asus konstitutsioonikohtus taas kohtuasju menetlema. Poola valitsus nendes menetlustes ei osalenud. Lisaks sellele keeldus Poola valitsus avaldamast konstitutsioonikohtu järgnevaid otsuseid.
- (20) 13. aprillil 2016 võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni olukorra kohta Poolas, milles soovitas Poola valitsusel järgida konstitutsioonikohtu 9. märtsi 2016. aasta otsust, see viivitamata avaldada ja täielikult rakendada, samuti rakendada 3. ja

<sup>10</sup> 30. detsembri 2015. aasta seadus, millega muudetakse ringhäälinguseadust (avaldati ametlikus teatajas 7. jaanuaril 2016 numbril 25 all).

<sup>11</sup> 30. detsembri 2015. aasta seadus, millega muudetakse avaliku teenistuse seadust ja mõningaid muid seadusi (avaldati ametlikus teatajas 8. jaanuaril 2016 numbril 34 all).

<sup>12</sup> 15. jaanuari 2016. aasta seadus, millega muudetakse politseiseadust ja mõningaid muid seadusi (avaldati ametlikus teatajas 4. veebruaril 2016 numbril 147 all).

<sup>13</sup> 28. jaanuari 2016. aasta prokuratuuriseadus (avaldati ametlikus väljaandes 15. veebruaril 2016 numbril 177 all); 28. jaanuari 2016. aasta seadus, millega rakendatakse prokuratuuriseadust (avaldati ametlikus teatajas 15. veebruaril 2016 numbril 178 all).

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

9. detsembri 2015. aasta kohtuotsused, ning kutsus Poola valitsust üles täielikult rakendama Veneetsia komisjoni soovitusi<sup>15</sup>.

- (21) 26. aprillil 2016 võttis Poola ülemkohtu täiskogu vastu resolutsiooni, milles kinnitati, et konstitutsioonikohtu otsused on kehtivad, isegi kui Poola valitsus keeldub neid ametlikus teatajas avaldamast.

## **2.2. Arvamus ÕIGUSRIIGI OLUKORRA KOHTA**

- (22) Ajavahemikus 2016. aasta veebruarist 2016. aasta juunini vahetasid komisjon ja Poola valitsus mitmeid kirju ning toimus ka mitmeid kohtumisi<sup>16</sup>.
- (23) Hoolimata komisjoni ja Poola valitsuse vahelise arvamustevahetuse üksikasjalikkusest ja konstruktiivsest laadist ei suudetud siiski komisjoni kartusi hajutada. 1. juunil 2016 võttis komisjon vastu arvamuse õigusriigi olukorra kohta Poolas. Dialoogi põhjal, mida oli peetud Poola ametiasutustega alates 13. jaanuarist 2016, pidas komisjon vajalikuks vormistada oma hinnang praegusele olukorrale ametlikult kõnealuse arvamusena. Arvamuses loetleti komisjoni kartused ja sellega koondati Poola ametiasutustega peetavas dialoogis põhitähelepanu lahenduse leidmisele.
- (24) 24. juunil 2016 saatis Poola valitsus komisjonile kirja, milles kinnitas, et on komisjoni 1. juuni 2016. aasta arvamuse õigusriigi olukorra kohta kätte saanud. Kirjas anti komisjonile teada hetkeolukorrast Poola parlamendi töös, sealhulgas uue konstitutsioonikohtu seaduse kallal, ning väljendati veendumust, et parlamendis ette võetud töö uue konstitutsioonikohtu seaduse osas on õige viis konstruktiivse lahenduse leidmiseks.
- (25) 22. juulil 2016 võttis Seim vastu uue konstitutsioonikohtu seaduse, mis avaldati ametlikus teatajas 1. augustil 2016. Komisjon esitas õigusloome protsessi erinevates etappides märkusi ning arutas Poola ametiasutustega seaduseelnõu sisu.

## **2.3 Õigusriigi olukorda käsitlev soovitus (EL) 2016/1374 (esimene soovitus)**

- (26) 27. juulil 2016 võttis komisjon vastu soovituse, mis käsitleb õigusriigi olukorda Poolas. Oma soovituses selgitas komisjon, millistel asjaoludel tegi ta 13. jaanuaril 2016 otsuse olukorda õigusriigi raamistiku alusel uurida, ja millistel asjaoludel võttis ta 1. juunil 2016 vastu arvamuse õigusriigi olukorra kohta Poolas. Soovituses selgitati ka, et komisjoni ja Poola valitsuse vahelise arvamustevahetuse käigus ei suudetud komisjoni kartusi hajutada. Komisjon leidis oma soovituses, et Poolas esineb süsteemne oht õigusriigi toimimisele, ja soovitas Poola ametiasutustel võtta kiiremas korras asjakohaseid meetmeid, et kõrvaldada süsteemne oht õigusriigi toimimisele. Eelkõige soovitas komisjon Poola ametiasutustel teha järgmist: a) rakendada täielikult konstitutsioonikohtu 3. ja 9. detsembri 2015. aasta otsused, millega nõutakse, et kolm kohtunikku, kelle Poola Seimi 7. koosseis 2015. aasta oktoobris seaduslikult ametisse nimetamiseks esitas, saaksid asuda täitma konstitutsioonikohtuniku ametiülesandeid ning et Seimi 8. koosseisu poolt ilma kehtiva õigusliku aluseta juba täidetud kohtadele ametisse nimetamiseks esitatud kolm kohtunikku ei asuks kohtuniku ametiülesandeid täitma; b) avaldada ja

<sup>15</sup> Euroopa Parlamendi 13. aprilli 2016. aasta resolutsioon olukorra kohta Poolas (2015/3031(RSP)).

<sup>16</sup> Komisjoni 1. veebruari 2016. aasta ja 3. märtsi 2016. aasta kirjad; Poola valitsuse 29. veebruari 2016. aasta, 21. märtsi 2016. aasta, 31. märtsi 2016. aasta ja 24. juuni 2016. aasta kirjad; komisjoni ja Poola valitsuse kohtumised 5. aprillil 2016, 24. mail 2016 ja 26. mail 2016.

rakendada täielikult konstitutsioonikohtu 9. märtsi 2016. aasta otsused ning tagada, et tulevased otsused avaldatakse automaatselt ja et nende avaldamine ei sõltu ühestki seadusandliku või täitevvõimu otsusest; c) tagada, et konstitutsioonikohtu seaduse mis tahes reformi käigus järgitakse konstitutsioonikohtu otsuseid, sealhulgas 3. detsembri ja 9. detsembri 2015. aasta ning 9. märtsi 2016. aasta otsust, ning võetakse täiel määral arvesse Veneetsia komisjoni arvamust; ning tagada, et konstitutsioonikohtu tegevuse tulemuslikkust põhiseaduse täitmise tagamisel ei õñnestataks nõudmistega, mis on vastuolus õigusriigi põhimõttega; d) tagada, et konstitutsioonikohtul on võimalik kontrollida 22. juulil 2016 vastu võetud uue konstitutsioonikohtu seaduse põhiseadusele vastavust enne seda, kui seadus jõustub, ning selle kohta tehtud konstitutsioonikohtu otsus avaldada ja seda täielikult täita; e) hoiduda tegevusest ja avaldustest, mis võivad õñnestada konstitutsioonikohtu legitiimsust ja tema tegevuse tõhusust.

- (27) Komisjon soovitas Poola valitsusel soovitusel tuvastatud probleemid lahendada kolme kuu jooksul ja teatada komisjonile sel eesmärgil võetud meetmetest. Komisjon märkis, et ta on endiselt valmis Poola valitsusega konstruktiivset dialoogi pidama. Oma 27. oktoobri 2016. aasta vastuses ei nõustunud Poola valitsus soovitusel väljendatud seisukoha ühegi punktiga ning ei teatanud ühestki uuest meetmest, et hajutada õigusriigi olukorraga suhtes komisjoni loetletud kartusi.
- (28) 30. juulil 2016 allkirjastas vabariigi president 22. juuli 2016. aasta seaduse, mis avaldati ametlikus väljaandes 1. augustil 2016.
- (29) 11. augustil 2016 tegi konstitutsioonikohus 22. juuli 2016. aasta seaduse kohta otsuse<sup>17</sup>. Kohtuotsuses leiti, et mitu selle seaduse sätet, millest kõiki pidas oma 27. juuli 2016. aasta soovitusel probleemseks ka komisjon, on põhiseadusevastased<sup>18</sup>. Poola valitsus ei tunnustanud selle kohtuotsuse kehtivust ega avaldanud seda ametlikus väljaandes.
- (30) 16. augustil 2016 avaldas Poola valitsus kohtu 21 otsust, mis olid tehtud 6. aprillist 2016 kuni 19. juulini 2016. 9. märtsi 2016. aasta ja 11. augusti 2016. aasta kohtuotsuseid valitsus siiski ei avaldanud.
- (31) 14. septembril 2016 võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni olukorra kohta Poolas,<sup>19</sup> kutsudes Poola valitsust muu hulgas üles tegema komisjoniga koostööd vastavalt aluslepingus sätestatud lojaalse koostöö põhimõttele.
- (32) 14. oktoobril 2016 võttis Veneetsia komisjon vastu arvamuse 22. juuli 2016. aasta konstitutsioonikohtu seaduse kohta<sup>20</sup>. Kuigi 22. detsembri 2015. aasta konstitutsioonikohtu seaduse muutmise seadusega võrreldes on olukord paranenud, märgiti arvamuses, et vastuvõetud kujul aeglustaks ja takistaks konstitutsioonikohtu uus seadus oluliselt kohtu tööd ning võimalik, et muudaks kohtu töö ebatulemuslikuks ning kahjustaks kohtu sõltumatust, kuna kehtestatakse seadusandliku ja täidesaatva võimu liigne kontroll kohtu toimimise üle. Arvamuses kritiseeriti ka süsteemi, mille alusel esitatakse vabariigi presidendile kandidaadid kohtu esimehe ametikohale, mis võib viia olukorrani, kus ametisse nimetatakse kandidaat, kellel puudub märkimisväärse arvu kohtunike toetus. Arvamuses rõhutati

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

<sup>18</sup> Põhiseadusevastaseks kuulutamise aluseks olid eelkõige võimude lahususe ja tasakaalu põhimõte, kohtute sõltumatus teistest võimuharudest, kohtunike sõltumatus ning avalik-õiguslike institutsioonide usaldusväärsuse ja tõhususe põhimõte.

<sup>19</sup> Euroopa Parlamendi 14. septembri 2016. aasta resolutsioon viimase aja sündmuste kohta Poolas ja nende mõju kohta Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud põhiõigustele (2016/2774(RSP)).

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

ka, et kohtunike ametissenimetamise probleemi ei ole lahendatud soovitatud viisil ja et 22. juuli 2016. aasta seaduse sätte – millega nõutakse, et kohtu esimees määraks kohtuasjad detsembris ametisse nimetatud kolmele kohtunikele – rakendamine oleks vastuolus kohtu otsustega. Arvamuses järeldati, et seaduse vastuvõtmisega määras Poola parlament endale põhiseaduse muutmise õiguse, mida tal ei ole, kui ta tegutseb tavalise seadusandjana. Leiti, et Poola parlament ja valitsus kõigutavad endiselt kohtu positsiooni põhiseaduslike küsimuste lõpliku otsustajana ja kannavad selle õiguse endale üle: nad löid kohtu tõhusale toimimisele uusi takistusi ning jätkasid selle sõltumatuse õõnestamist. Arvamuse kohaselt seavad nad põhiseaduskriisi pikendamise teel konstitutsioonikohtule takistusi, nii et ta ei saa täita oma põhiseaduslikku rolli demokraatia, õigusriigi ja inimõiguste kaitsjana. Poola valitsus otsustas mitte osaleda Veneetsia komisjoni 14. oktoobri 2016. aasta istungil, sest ta leidis, et Veneetsia komisjoni arvamus on ühepoolne ega võta arvesse valitsuse seisukohta.

- (33) 31. oktoobril 2016 väljendas ÜRO inimõiguste komitee<sup>21</sup> muret õigusreformide, sealhulgas konstitutsioonikohtu seaduse 2015. aasta novembri ja detsembri ning 2016. aasta juuli muudatuste negatiivse mõju pärast ning konstitutsioonikohtu otsuste eiramise pärast; samuti kohtu toimimise ja sõltumatuse ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti rakendamise pärast. Komitee kutsus Poolat üles avaldama viivitamata ametlikult kõik kohtu otsused, hoiduma meetmetest, mis takistavad selle tõhusat toimimist, tagama selle liikmete ametissenimetamise protsessi läbipaistvus ja erapooletus ning kindlus ametiaja suhtes, mis vastab kõikidele riigisisese ja rahvusvahelise õiguse õiguspärasuse nõuetele.
- (34) 7. novembril 2016 tegi konstitutsioonikohus otsuse 22. juuli 2016. aasta seaduse sätete põhiseaduslikkuse kohta seoses kohtu esimehe ja aseesimehe valimisega,<sup>22</sup> märkides, et põhiseadust tuleb tõlgendada selliselt, et vabariigi president nimetab konstitutsioonikohtu esimehe ametisse nende kandidaatide hulgast, kes on saanud konstitutsioonikohtu täiskogus häälteenamuse.
- (35) 1. ja 2. detsembril 2016 võttis Senat vastu 30. novembri 2016. aasta seaduse konstitutsioonikohtunike õigusliku staatuse kohta (edaspidi „kohtunike staatuse seadus“) ja 30. novembri 2016. aasta seaduse konstitutsioonikohtu korralduse ja menetluste kohta (edaspidi „korralduse ja menetluste seadus“).
- (36) 14. detsembril 2016 toimus Euroopa Parlamendis arutelu õigusriigi olukorra üle Poolas. Arutelu ajal esitas komisjon Poola ametiasutustele tungiva palve mitte jõustada uusi seadusi enne, kui konstitutsioonikohtul on olnud võimalus kontrollida nende vastavust põhiseadusele.
- (37) 15. detsembril 2016 võttis Poola Senat vastu 13. detsembri 2016. aasta seaduse, millega rakendatakse ellu korralduse ja menetluste seadus ning kohtunike staatuse seadus (edaspidi „rakendusseadus“).
- (38) 19. detsembril 2016 allkirjastas vabariigi president eespool nimetatud kolm konstitutsioonikohtu toimimist reguleerivat uut seadust, mis avaldati ametlikus väljaandes. Samal päeval nimetas vabariigi president Seimi uue koosseisu valitud kohtuniku Julia Przyłębska konstitutsioonikohtu esimehe kohusetäitjaks.

<sup>21</sup> Kokkuvõtlikud märkused Poola seitsmenda perioodilise aruande kohta.

<sup>22</sup> K 44/16; konstitutsioonikohus pidi muutma oma koosseisu üldkogust viie kohtuniku koguks, kuna kolm konstitutsioonikohtunikku keeldusid kohtuasjas osalemast ja arvestades, et kolm kohtunikku, kelle Seimi 7. koosseis oli 2015. aasta oktoobris seaduslikult ametisse nimetamiseks esitanud, ei olnud asunud kohtus oma ametiülesandeid täitma (vt konstitutsioonikohtu esimehe 7. novembri 2016. aasta määrus).

- (39) 20. detsembril 2016 lubas kohtunik Julia Przyłębska kolmel kohtunikul, kelle Seimi 8. koosseis oli ilma kehtiva õigusliku aluseta ametisse nimetamiseks esitanud, asuda täitma oma ametiülesandeid kohtus ja kutsus samaks päevaks kokku täiskogu. Lühikese etteteatamisaja tõttu ei saanud üks kohtunik osaleda ja ta taotles koosoleku edasilükkamist järgmisele päevale, millest kohtunik Julia Przyłębska keeldus. Täiskogul osalenud 14 kohtunikust osales hääletamisel ainult kolm ebaseaduslikult ametisse nimetatud kohtunikku ja kolm praeguse valitseva enamuse poolt ametisse nimetatud kohtunikku<sup>23</sup>. Valiti kaks kandidaati: Julia Przyłębska ja Mariusz Muszyński, kes esitati kandidaadina vabariigi presidendile. 21. detsembril 2016 nimetas vabariigi president kohtunik Julia Przyłębska konstitutsioonikohtu esimehe ametikohale.

#### **2.4. Õigusriigi olukorda käsitlev soovitus (EL) 2016/146 (teine soovitus)**

- (40) 21. detsembril 2016 võttis komisjon vastu teise soovituse, mis käsitleb õigusriigi olukorda Poolas. Komisjon leidis, et kuigi mõni tema esimeses soovituses käsitletud probleemidest on lahendatud, on olulised küsimused endiselt lahenduseta ja vahepeal on lisandunud uusi kartusi. Komisjon leidis ka seda, et menetlus, millega oli nimetatud ametisse konstitutsioonikohtu uus esimees, tekitas õigusriigi seisukohast tõsiseid kartusi. Komisjon järeldas, et jätkuvalt esineb süsteemne oht õigusriigi toimimisele Poolas ning soovitas Poola valitsusel tuvastatud probleemid kiiresti kahe kuu jooksul lahendada. Komisjon märkis, et ta on endiselt valmis soovitusele tuginedes Poola valitsusega konstruktiivset dialoogi pidama.
- (41) 20. veebruaril 2017 vastas Poola valitsus eespool nimetatud soovitusele. Vastuses ei nõustunud soovitusel esitatud hinnangutega ega teatatud ühestki uuest meetmest, et hajutada komisjoni nimetatud kartusi. Vastuses rõhutati, et kohtu uue esimehe ametissenimetamine 21. detsembril 2016, samuti konstitutsioonikohtu toimimist reguleeriva kolme uue seaduse jõustumine on loonud nõuetekohased tingimused kohtu toimimiseks pärast halvatus perioodi, mille põhjustasid opositsioonipoliitikute poliitilised tülid, milles osales ka kohtu endine esimees.
- (42) 10. jaanuaril 2017 kohustas uus ametisse nimetatud kohtu esimees konstitutsioonikohtu aseesimeest tema ülejäänud puhkust välja võtma. 24. märtsil 2017 pikendati kohustuslikku puhkust kuni 2017. aasta juuni lõpuni, hoolimata aseesimehe taotlusest jätkata selles kohtus oma tööd kohtunikuna alates 1. aprillist 2017. 12. jaanuaril 2017 käivitas justiitsminister konstitutsioonikohtus menetluse, et kontrollida 2010. aastal konstitutsioonikohtusse valitud kolme kohtuniku valimise põhiseaduslikkust. Pärast seda menetlust ei ole nendele kolmele kohtunikule kohtuasju enam määratud. 16. jaanuaril 2017 tegi Veneetsia komisjoni esimees avalduse, milles ta väljendas oma muret halveneva olukorra pärast kohtus.
- (43) 20. jaanuaril 2017 teatas Poola valitsus põhjalikust kohtute reformist, mis hõlmab mitmeid seadusi, sealhulgas 2017. aasta jooksul esitatavaid seaduseelnõusid kohtute nõukogu ja üldkohtute korralduse kohta.
- (44) 1. märtsil 2017 palus Seimi 50 liikmest koosnev rühm tunnistada konstitutsioonikohtul põhiseadusevastaseks need ülemkohtu seaduse sätted, mille alusel oli valitud ülemkohtu esimene esimees.
- (45) 11. mail 2017 võttis Seim vastu kohtunike riikliku kooli seaduse, mis avaldati 13. juunil 2017.

<sup>23</sup> Konstitutsioonikohtu kohtunike 20. detsembri 2016. aasta täiskogu arutelude protokoll.

- (46) 16. mail 2017 teavitas komisjon nõukogu õigusriigi olukorrast Poolas. Nõukogus valitses laialdane üksmeel, et õigusriik on ELi institutsioonide ja liikmesriikide ühine huvi ja ühine vastutus. Suur enamus liikmesriikidest toetas komisjoni rolli ja jõupingutusi selle küsimuse käsitlemisel. Liikmesriigid kutsusid Poola valitsust üles taastama dialoog komisjoniga eesmärgiga lahendada pooleliolevad küsimused ning soovisid ajakohastatud teabe esitamist vastavalt vajadusele üldasjade nõukogus.
- (47) 23. juunil 2017 kiitis Euroopa Ülemkogu üldjoontes heaks riigipõhised soovitused, mis esitati liikmesriikidele Euroopa poolaasta (2017) raames. Poolale esitatud soovitus sisaldab põhjendust, milles rõhutatakse järgmist: „*Õiguskindlus ning usaldus õigusloome-, maksu- ja muu poliitika ning institutsioonide kvaliteedi ja prognoositavuse vastu on olulised tegurid, mis võivad suurendada investeringute määra. Õigusriigi põhimõte ja sõltumatud kohtud on selle saavutamiseks samuti olulised. Õiguskindlust aitab parandada õigusriigi põhimõtetega seotud tõsiste probleemide käsitlemine.*“ 11. juulil 2017 võttis nõukogu riigipõhised soovitused vastu<sup>24</sup>.
- (48) 5. juulil 2017 nimetas vabariigi president pärast konstitutsioonikohtu eelmise aseesimehe ametiaja lõppu ametisse kohtu uue aseesimehe Mariusz Muszyński, hoolimata asjaolust, et see oli üks kolmest konstitutsioonikohtu kohtunikust, kes oli ametisse nimetatud ebaseaduslikult.
- (49) 12. juulil 2017 esitas Seimi liikmetest koosnev rühm ülemkohtu seaduse eelnõu, milles sätestati muu hulgas kõikide ülemkohtu kohtunike, välja arvatud justiitsministri nimetatud kohtunike ametist vabastamine ja sundkorras pensionile saatmine.
- (50) 13. juulil 2017 saatis komisjon Poola valitsusele kirja, milles väljendas oma kartusi seoses hiljutiste seadusandlike ettepanekutega kohtusüsteemi ja ülemkohtu kohta, rõhutades nende ettepanekute vastuvõtmisest hoidumise olulisust, et võimaldada sisukat dialoogi, ning kutsudes Poola välisministrit ja justiitsministrit sel eesmärgil esimesel võimalusel kohtuma. 14. juulil 2017 saatis Poola valitsus komisjonile kirja, korrates oma varasemaid selgitusi konstitutsioonikohtu olukorra kohta.
- (51) 15. juulil 2017 kiitis Senat heaks kohtute nõukogu seaduse ja üldkohtute korralduse seaduse.
- (52) 19. juulil 2017 vastas Poola valitsus komisjoni 13. juuli 2017. aasta kirjale ning viitas Poola kohtute käimasolevatele seadusandlikele reformidele ja palus komisjonil edasise arutelu huvides teatada, mis konkreetsele komisjonile uute seaduste suhtes muret valmistab. Komisjon vastas Poola valitsuse 14. ja 19. juuli 2017. aasta kirjale 28. juuli 2017. aasta kirjaga.
- (53) 22. juulil 2017 kiitis Senat heaks ülemkohtu seaduse, mis saadeti koos kohtute nõukogu seaduse ja üldkohtute korralduse seadusega allkirjastamiseks vabariigi presidendile.
- (54) 24. juulil 2017 tegi vabariigi president avalduse oma otsuse kohta saata ülemkohtu seadus ja kohtute nõukogu seadus Seimi tagasi.
- (55) 25. juulil 2017 allkirjastas vabariigi president üldkohtute korralduse seaduse.

<sup>24</sup> Nõukogu 13. juuli 2017. aasta soovitus, milles käsitletakse Poola 2017. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Poola 2017. aasta lähenemisprogrammi kohta.

## 2.5. Õigusriigi olukorda käsitlev otsus (EL) 2017/1520 (kolmas soovitus)

- (56) 26. juunil 2017 võttis komisjon oma 27. juuli ja 21. detsembri 2016. aasta soovitude täienduseks vastu kolmanda soovitude, mis käsitleb õigusriigi olukorda Poolas. Selles soovitusel võttis komisjon arvesse sündmusi Poolas, mis oli toimunud alates komisjoni 21. detsember 2016. aasta soovitudest. Komisjoni kartused olid seotud järgmiste küsimustega:
- (1) sõltumatu ja õiguspärase põhiseaduslikkuse järelevalve puudumine;
  - (2) Poola parlamendi poolt Poola kohtuid käsitlevate uute õigusaktide vastuvõtmine, mis tekitab tõsist muret seoses kohtusüsteemi sõltumatusega ja suurendab märkimisväärselt süsteemset ohtu õigusriigi toimimisele Poolas:
    - (a) seadus, millega muudetakse üldkohtute korralduse seadust (edaspidi „üldkohtute korralduse seadus“); avaldati Poola ametlikus väljaandes 28. juulil 2017 ja jõustus 12. augustil 2017;
    - (b) seadus, millega muudetakse kohtunike ja prokuröride riikliku kooli seadust, üldkohtute korralduse seadust ja teatavaid muid seadusi (edaspidi „kohtunike riikliku kooli seadus“); avaldati Poola ametlikus väljaandes 13. juunil 2017 ja jõustus 20. juunil 2017;
    - (c) seadus, millega muudetakse kohtute nõukogu seadust ja teatavaid muid seadusi (edaspidi „kohtute nõukogu seadus“); kiideti senatis heaks 15. juulil 2017; seadus saadeti 24. juunil 2017 tagasi Seimi ning see ei jõustunud;
    - (d) ülemkohtu seadus; kiideti senatis heaks 22. juulil 2017; seadus saadeti 24. juulil 2017 tagasi Seimi ning see ei jõustunud.
- (57) Oma kolmandas soovitusel leidis komisjon, et tema 27. juuli 2016. aasta ja 21. detsembri 2016. aasta soovitudes nimetatud süsteemne oht õigusriigi toimimisele Poolas on olulisel määral suurenenud. Eelkõige tuleb silmas pidada järgmist.
- (1) Konstitutsioonikohtu esimehe ebaseaduslik ametissenimetamine, kolmel kohtunikul, kelle *Seimi* 8. koosseis kehtiva õigusliku aluseta ametisse nimetas, kohtuniku ametiülesandeid täitma asuda lubamine, asjaolu, et kolm kohtunikku, kelle seadusandja eelmine koosseis 2015. aasta oktoobris seaduslikult ametisse nimetas, ei ole saanud konstitutsioonikohtuniku ülesandeid täitma asuda, ning sellele järgnevad eespool kirjeldatud muutused kohtus on tegelikult kaasa toonud kohtu koosseisu täieliku muutmise väljaspool kohtunike ametissenimetamise tavapärast põhiseaduslikku protsessi. Seetõttu leidis komisjon, et konstitutsioonikohtu sõltumatust ja legitiimsust on suurel määral õõnestatud ning selle tagajärjel ei saa Poola seaduste põhiseaduslikkust enam tulemuslikult tagada. Nende asjaolude alusel kohtu tehtud otsuseid ei saa enam käsitleda tulemuslikku põhiseaduslikkuse järelevalvet tagavana.
  - (2) Juba jõustunud kohtunike riikliku kooli seadus ning nende jõustumise korral kohtute nõukogu seadus, üldkohtute korralduse seadus ja ülemkohtu seadus õõnestavad struktuurselt kohtusüsteemi sõltumatust Poolas ning võivad mõjutada vahetult ja konkreetselt kohtusüsteemi sõltumatut toimimist tervikuna. Kuna kohtusüsteemi sõltumatus on õigusriigi oluline komponent, suurendavad need uued seadused märkimisväärselt süsteemset ohtu õigusriigi toimimisele, nagu eelmistes soovitudes märgitud.

- (3) Eelkõige ülemkohtu kohtunike ametist vabastamine, nende võimalik ametisse tagasi nimetamine ja muud meetmed, mida ülemkohtu seadus sisaldab, suurendaksid oluliselt süsteemset ohtu õigusriigi toimimisele.
  - (4) Uued seadused tekitavad tõsist muret seoses nende vastavusega Poola põhiseadusele, nagu on rõhutatud mitmes avalduses, mille on teinud eelkõige ülemkohus, kohtute nõukogu, Poola ombudsman, advokatuur ning kohtunike ja juristide liidud ja muud asjaomased sidusrühmad. Samas nagu eespool selgitatud, ei ole nende seaduste tulemuslik põhiseaduslik järelevalve enam võimalik.
  - (5) Lisaks on kohtunike ja kohtute vastased tegevused ja üldsusele suunatud avaldused Poolas, mille on teinud Poola valitsus ja valitsevasse enamusse kuuluvad parlamendiliikmed, vähendanud usaldust kohtusüsteemi vastu tervikuna. Komisjon rõhutas riigiorganite lojaalse koostöö põhimõtet, mis on demokraatliku õigusriigi põhiseaduslik eeldus, nagu on rõhutatud Veneetsia komisjoni arvamustes.
- (58) Komisjon soovitas Poola valitsusel kõnealuses soovitusel tuvastatud probleemid lahendada ühe kuu jooksul pärast soovituse kättesaamist ja teavitada komisjoni sel eesmärgil võetud meetmetest. Eelkõige soovitas komisjon Poola ametiasutustel teha järgmist:
- (1) taastada konstitutsioonikohtu sõltumatus ja legitiimsus Poola põhiseaduse tagajana;
  - (2) avaldada ja rakendada täielikult konstitutsioonikohtu 9. märtsi 2016. aasta, 11. augusti 2016. aasta ja 7. novembri 2016. aasta otsused;
  - (3) tagada, et kohtunike kohtute nõukogu seadus, üldkohtute korralduse seadus ja ülemkohtu seadus ei jõustuks ning kohtunike riikliku kooli seadus võetaks tagasi ja seda muudetaks, et tagada selle vastavus põhiseadusele ja Euroopa standarditele, mis käsitlevad kohtusüsteemi sõltumatust;
  - (4) hoiduda mis tahes meetmest, mis sekkuvad ülemkohtu kohtunike ametiaega ja ülesannetesse;
  - (5) tagada, et igasugune kohtureform toetab õigusriigi põhimõtet ja on kooskõlas ELi õiguse ja Euroopa standarditega, mis puudutavad kohtusüsteemi sõltumatust, ning on ette valmistatud tihedas koostöös kohtusüsteemi ja kõikide huvitatud isikutega;
  - (6) hoiduda tegevusest ja üldsusele suunatud avaldustest, mis võivad veelgi õhnestada konstitutsioonikohtu, ülemkohtute, üldkohtute ja kohtunike legitiimsust nii eraldi kui ka ühiselt või kohtusüsteemi legitiimsust tervikuna.
- (59) Samuti palus komisjon Poola ametiasutustel mitte võtta mingeid meetmeid, et vabastada ametist või saata sundkorras pensionile ülemkohtu kohtunikud, sest need meetmed suurendavad väga tõsiselt süsteemset ohtu õigusriigi toimimisele. Komisjon märkis, et kui Poola ametiasutused peaksid seda laadi meetmeid võtma, on komisjon viivitamata valmis kohaldama Euroopa Liidu lepingu artikli 7 lõiget 1.
- (60) 31. juulil 2017 teavitati Seimi ametlikult vabariigi presidendi otsusest panna veto seadusele, millega muudetakse kohtute nõukogu seadust ja ülemkohtu seadust.

- (61) Poola valitsus saatis 4. ja 16. augustil 2017 komisjonile kirjad palvega selgitada 26. juuli 2017. aasta soovitus, millele komisjon vastas vastavalt 8. ja 21. augusti 2017. aasta kirjadega.
- (62) 28. augustil 2017 vastas Poola valitsus 26. juuli 2017. aasta soovitusele. Vastuses ei nõustunud ühegi soovitusel esitatud hinnanguga ega teatatud ühestki uuest meetmest, et hajutada komisjoni nimetatud kartusi.
- (63) 30. augustil 2017 avaldas OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo arvamust, et peatatud ülemkohtu seadus ei ole kooskõlas rahvusvaheliste kohtusüsteemi sõltumatuse standarditega<sup>25</sup>.
- (64) 11. septembril 2017 algatas Poola valitsus kampaania „Õiglased kohtud“, et saada käimasolevale kohtureformile ühiskonna toetus. Kohtute nõukogu ja üldkohtud avaldasid mitu õiendust kampaania käigus kohtute, kohtunike ja nõukogu vastu esitatud väidete kohta.
- (65) 11. septembril 2017 kuulutas konstitutsioonikohtu viiest kohtunikust koosnev kolleegium põhiseadusevastasteks mõningad tsiviilmenetluse seadustiku sätted, mis lubavad üldkohtutel ja ülemkohtul hinnata kohtu esimehe ja aseesimehe ametisse nimetamise seaduslikkust<sup>26</sup>.
- (66) 13. septembril 2017 hakkas justiitsminister kasutama oma üldkohtusüsteemi seaduse kohaseid volitusi vabastada ametist kohtu esimehi ja aseesimehi.
- (67) 15. septembril ja 18. oktoobril 2017 kritiseeris kohtute nõukogu justiitsministri otsuseid kohtuesimeeste ametist vabastamise kohta. Nõukogu märkis, et justiitsministri selline õigus tegutseda oma äranägemisel rikub põhiseaduse kohast kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõtet ja võib mõjutada negatiivselt kohtunike erapooletust.
- (68) 15. septembril 2017 määras Seim ühe isiku konstitutsioonikohtuniku juba täidetud ametikohale ja vabariigi president võttis tollelt 18. septembril 2017 ametivande.
- (69) 15. septembril 2017 võttis Seim vastu seaduse, mis käsitleb riiklikku vabaduse instituuti ja kodanikuühiskonna arendamise riiklikku keskust, mis tsentraliseerib vahendite jaotuse, sh kodanikuühiskonna organisatsioonide jaoks.
- (70) 22. septembril 2017 arutas ÜRO Inimõiguste Nõukogu aruandeid, mis olid kolmanda korrapärase läbivaatamise käigus Poola kohta esitatud, ja mis sisaldasid soovitusi kohtusüsteemi sõltumatuse ja õigusriigi põhimõtte kohta.
- (71) 25. septembril 2017 teavitas komisjon nõukogu õigusriigi olukorrast Poolas. Täheledatai laialdast üksmeelt, et õigusriik on ühine huvi ja ühine vastutus, ning et Poola ja komisjon peavad asuma lahenduse leidmiseks dialoogi.
- (72) 26. septembril 2017 esitas vabariigi president Seimile kaks uut ülemkohut ja kohtute nõukogu käsitlevat seaduseelnõu.
- (73) 3. oktoobril 2017 saatis Seim presidendi kaks seaduseelnõu, milles käsitleti ülemkohut ja kohtute nõukogu, konsulteerimiseks asjaomastele sidusrühmadele, sh ombudsmanile, ülemkohtule ja kohtute nõukogule.

<sup>25</sup> OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo, 30. august 2017, Arvamus Poola ülemkohtu seaduse eelnõu mõningate sätete kohta.

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

- (74) 6. ja 25. oktoobril 2017 avaldas ülemkohus oma seisukohad kahe uue ülemkohut ja kohtute nõukogu käsitleva seaduseelnõu kohta. Neis arvati, et ülemkohtu seaduse eelnõu piiraks oluliselt kohtu sõltumatust, ja et kohtute nõukogu seaduse eelnõu ei ole kooskõlas õigusriigi mõistega.
- (75) 11. oktoobril 2017 võttis Euroopa Nõukogu parlamentaarne assamblee vastu resolutsiooni uute ohtude kohta õigusriigi põhimõttele Euroopa Nõukogu liikmesriikides, milles väljendati muret ka olukorra pärast Poolas, mis on pannud ohtu õigusriigi põhimõtte järgimise ning eelkõige kohtusüsteemi sõltumatuse ja võimude lahususe põhimõtte<sup>27</sup>.
- (76) 13. oktoobril 2017 esitas kohtunike nõukogude Euroopa võrgustik (edaspidi „ENCJ“) seisukoha<sup>28</sup> kohtute nõukogu käsitleva uue seaduseelnõu kohta, milles juhtis tähelepanu selle vastuolule kohtute nõukogusid käsitlevate Euroopa standarditega.
- (77) 23. oktoobril 2017, pärast Poola inimõiguste olukorra kolmandat üldist korrapärast läbivaatamist, nõudis ÜRO inimõiguste ülemvolinik, et Poola ametiasutused nõustuksid ÜRO soovitustega kohtusüsteemi sõltumatuse toetamise kohta.
- (78) 24. oktoobril 2017 tunnistas konstitutsioonikohtu kolleegium, kuhu kuulus kaks ebaseaduslikult ametisse nimetatud kohtunikku, põhiseadusevastaseks need ülemkohtu seaduse sätted, mille alusel oli mh ametisse nimetatud ülemkohtu esimene esimees.
- (79) 24. oktoobril 2017 tunnistas konstitutsioonikohtu kolleegium, kuhu kuulus kaks ebaseaduslikult ametisse nimetatud kohtunikku, põhiseadusevastaseks kolme konstitutsioonikohut käsitleva 2016. aasta detsembri seaduse sätted, sh need, mille alusel kahel otsuse teinud ebaseaduslikult ametisse nimetatud kohtunikul oli lubatud konstitutsioonikohtus otsuseid teha. Konstitutsioonikohus lükkas tagasi Poola ombudsmani taotluse tagandada juhtumi arutamisest kaks ebaseaduslikult ametisse nimetatud kohtunikku.
- (80) 27. oktoobril 2017 esitas kohtunike ja advokaatide sõltumatusega tegelev ÜRO eriraportöör Diego García-Sayán oma esialgsed tähelepanekud,<sup>29</sup> mille kohaselt kaks kõnealust, ülemkohut ja kohtute nõukogu käsitlevad seaduseelnõud tekitavad muret kohtusüsteemi sõltumatuse pärast.
- (81) 31. oktoobril 2017 võttis kohtute nõukogu vastu seisukoha vabariigi presidendi esitatud kohtute nõukogu seaduse eelnõu kohta. Nõukogu täheldab, et seaduseelnõu on läbinisti vastuolus Poola põhiseadusega, andes Seimile õiguse nimetada ametisse nõukogu kohtunikest liikmeid, ja katkestades enneaegselt nõukogu praeguste kohtunikest liikmete kaitstud ametiajad.
- (82) 10. novembril 2017 võttis Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) vastu avalduse, milles avaldas muret kohtusüsteemi sõltumatuse pärast Poolas<sup>30</sup>.
- (83) 11. novembril 2017 saatis ombudsman vabariigi presidendile kirja, mis sisaldas hinnangut kahele uuele, ülemkohut ja kohtute nõukogu käsitleva seaduseelnõule, ja

<sup>27</sup> Euroopa Nõukogu parlamentaarse assamblee 11. oktoobri 2017. aasta resolutsioon 2188 (2017), „Uued ohud õigusriigi põhimõttele Euroopa Nõukogu liikmesriikides: valitud näited“.

<sup>28</sup> ENCJ juhatus 13. oktoobri 2017. aasta seisukoht Poola Krajowa Rada Sądownictwa (kohtute nõukogu) taotluse kohta.

<sup>29</sup> Kohtunike ja advokaatide sõltumatusega tegeleva ÜRO eriraportööri 27. oktoobri 2017. aasta esialgsed tähelepanekud seoses ametliku visiidiga Poolasse (23.–27. oktoobril 2017).

<sup>30</sup> CCJE(2017) 9, 10. november 2017, avaldus kohtusüsteemi sõltumatuse olukorra kohta Poolas.

milles soovitati neid mitte vastu võtta, sest need ei tagaks seda, et säiliks kohtuvõimu sõltumatus täitevvõimust ning kodanike õigus sõltumatule kohtumõistmisele.

- (84) 13. novembril 2017 võttis Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (OSCE-ODIHR) vastu seisukoha uue, ülemkohtu seaduse eelnõu kohta, milles kinnitas, et läbivaadatud sätted on vastuolus kohtusüsteemi sõltumatuse rahvusvaheliste standarditega<sup>31</sup>.
- (85) 15. novembril 2017 võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni õigusriigi põhimõtte ja demokraatia olukorra kohta Poolas, milles avaldas toetust komisjoni soovitudele ja rikkumismenetlustele, ning avaldas arvamust, et praegune olukord Poolas kujutab ilmselt Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 osutatud väärtuste olulise rikkumise ohtu<sup>32</sup>.
- (86) 24. novembril 2017 kutsus Euroopa Advokatuuride ja Õigusliitude Nõukogu (CCBE) Poola ametiasutusi üles ülemkohut ja kohtute nõukogu käsitlevat seaduseelnõu mitte vastu võtma, sest need võivad õhnestada Poola põhiseadusega tagatud võimude lahusust<sup>33</sup>. 29. novembril 2017 avaldasid kohtunike organisatsioon „Iustitia“, Helsingi inimõiguste fond ja Amnesty International ühisavalduse, milles kritiseerisid presidendi kahe seaduseelnõu seadusandlikku menetlust.
- (87) 5. detsembril 2017 võttis kohtunike nõukogude Euroopa võrgustik (ENCJ) vastu veel ühe seisukoha, milles kritiseeris kohtute nõukogu seaduse eelnõu ENCJ standardite eiramise pärast<sup>34</sup>.
- (88) 8. detsembril 2017 võttis Veneetsia komisjon Euroopa Nõukogu parlamentaarse assamblee palvel vastu seisukoha kohtute nõukogu seaduse eelnõu, ülemkohtu seaduse eelnõu ja üldkohtute korralduse seaduse kohta, samuti seisukoha prokuratuuriseaduse kohta<sup>35</sup>. Veneetsia komisjon uuris üldkohtute korralduse seadust ning vabariigi presidendi kohtute nõukogu seaduse eelnõu ja ülemkohtu seaduse eelnõu. Komisjon jõudis järeldusele, et nimetatud seadus ja seaduseelnõud, eelkõige 2016. aasta prokuratuuriseaduse kontekstis, võimaldavad seadusandlikul ja täitevvõimul sekkuda karmilt ja ulatuslikult õigusemõistmisse, ja olla seega suureks ohuks kohtusüsteemi sõltumatusele kui õigusriigi põhimõtte põhielemendile. Komisjon kutsus vabariigi presidenti üles oma ettepanekud tagasi võtma ja alustama dialoogi enne seadusandliku menetluse jätkamist. Samuti kutsus ta Poola parlamenti üles vaatama uuesti üle üldkohtute korralduse seaduse hiljutised muudatused.
- (89) 8. detsembril 2017 tegi Euroopa Nõukogu inimõiguste volinik avalduse, milles avaldas kahetsust selle üle, et Seim võttis vastu ülemkohtu ja kohtute nõukogu seaduse, mis õhnestavad veelgi kohtusüsteemi sõltumatust.
- (90) 8. detsembril 2017 võttis Seim kaks kõnealust seaduseelnõu vastu. 15. detsembril 2017 kiitis Senat kaks kõnealust seaduseelnõu heaks.

<sup>31</sup> OSCE-ODIHR, 13. november 2017, Seisukoht Poola ülemkohtu seaduse eelnõu teatavate sätete kohta (seisuga 26. september 2017).

<sup>32</sup> Euroopa Parlamendi 15. novembri 2017. aasta resolutsioon õigusriigi põhimõtte ja demokraatia olukorra kohta Poolas (2017/2931(RSP)).

<sup>33</sup> CCBE, 24. november 2017, Euroopa Advokatuuride ja Õigusliitude Nõukogu plenaaristungi resolutsioon.

<sup>34</sup> ENCJ juhatuse 5. detsembri 2017. aasta seisukoht kohtute nõukogu seadise muudatuste vastuvõtmise kohta.

<sup>35</sup> Veneetsia komisjoni seisukoht 904/2017 CDL(2017)035 Poola presidendi esitatud kohtute nõukogu seaduse eelnõu ja ülemkohtu seaduse eelnõu kohta ning üldkohtute korralduse seaduse kohta (CDL(2017)035) ja Veneetsia komisjoni seisukoht 892/2017 CDL(2017)037 muudetud prokuratuuriseaduse kohta (CDL(2017)037).

### **3. SÕLTUMATU JA ÕIGUSPÄRASE PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE PUUDUMINE**

- (91) Ühe aasta jooksul on vastu võetud kuus järjestikust Poola konstitutsioonikohut käsitlevat seadust. Need uued seadused põhjustasid mitmeid kahtlusi seoses õigusriigi põhimõttega, mis on esitatud allpool, ja mida on üksikasjalikult kirjeldatud komisjoni kolmes soovitusel õigusriigi põhimõtte kohta Poolas. Seoses sellega rõhutab komisjon, et kui on kehtestatud põhiseaduslikkuse järelevalve süsteem, on selle tulemuslikkus oluline osa õigusriigi toimimisest.

#### **3.1. Konstitutsioonikohtu koosseis**

- (92) Vaatamata eespool lõikes 10 osutatud kohtuotsustele ei ole seadusandja eelmise koosseisu poolt ametisse nimetatud kolm kohtunikku asunud täitma konstitutsioonikohtu kohtuniku ametiülesandeid ja vabariigi president ei ole neilt ametivannet võtnud. Seevastu võttis vabariigi president 20. detsembril 2016 ametivande kolmelt kohtunikult, kelle seadusandja uus koosseis ilma kehtiva õigusliku aluseta pärast kohtu eelmise esimehe ametiaja lõppemist ametisse määras, ning kohtu esimehe kohusetäitja lubas nad õigusemõistmise ülesandeid täitma (vt allpool).
- (93) Komisjon tegi oma kolmes soovitusel Poola ametiasutustele ettepaneku rakendada täielikult konstitutsioonikohtu 3. detsembri ja 9. detsembri 2015. aasta otsused, milles nõutakse, et kolm kohtunikku, kelle nimetas 2015. aasta oktoobris õiguspäraselt ametisse seadusandja eelmine koosseis, saaksid asuda täitma konstitutsioonikohtu kohtuniku ülesandeid ning et seadusandja uue koosseisu poolt ilma kehtiva õigusliku aluseta nimetatud kolm kohtunikku ei mõistaks kohut, ilma et neid oleks õiguspäraselt kohtuniku kohale valitud.
- (94) 27. oktoobri 2016. aasta vastuses leiab Poola valitsus, et kohus ei täpsustanud 3. ja 9. detsembri 2015. aasta otsustes, millised kohtunikud peavad asuma ametiülesandeid täitma, ning leiab, et Seimi uus koosseis on viis kohtunikku 2015. aasta detsembris seaduslikult ametisse nimetanud. See põhjendus tekitab tõsiseid kartusi õigusriigi olukorra suhtes, sest selles jäetakse kõrvale kahe detsembriotsuse igasugune mõju ja minnakse vastuollu kohtu põhjendustega, nagu on järjepidevalt korratud, muu hulgas tema 11. augusti 2016. aasta kohtuotsuses. Konstitutsioonikohus tunnistas oma otsuses põhiseaduse vastaseks 22. juuli 2016. aasta konstitutsioonikohtu seaduse sätte, mis lubab uue seadusandja ametisse nimetatud kolmel kohtunikul hakata oma ülesandeid täitma ilma kehtiva õigusliku aluseta, täites vabad ametikohad, millele Seim kui varasem seadusandja oli kolm kohtunikku juba nimetanud<sup>36</sup>. Vastuses mööndakse, et 3. detsembri 2015. aasta kohtuotsuse resolutiivosas käsitles konstitutsioonikohus vabariigi presidendi kohustust võtta Seimi poolt konstitutsioonikohtusse valitud kohtunikult viivitamata ametivanne. Siiski on valitsus seisukohal, et see kohtuotsus ei saa panna teistele ametiasutustele siduvat kohustust kohaldada sätteid selles kohtuasjas nimetatud viisil. Sellise tõlgenduse puhul piirdub 3. ja 9. detsembri 2015. aasta kohtuotsuste mõju üksnes valitsuse kohustusega need avaldada, kuid nende igasugune edasine õiguslik ja praktiline mõju jäetakse tähelepanuta, eelkõige seoses vabariigi presidendi kohustusega võtta kõnealustelt kohtunikelt ametivanne. See tõlgendus läheb vastuollu riigiorganite lojaalse koostöö põhimõttega, mis on demokraatliku õigusriigi põhiseaduslik eeldus, nagu on rõhutatud Veneetsia komisjoni arvamustes.

<sup>36</sup> Ka Veneetsia komisjon võttis oma 14. oktoobri 2016. aasta arvamuses seisukoha, et nimetatud säte ei vasta õigusriigi põhimõttele (CDL-AD(2016)026, punkt 106).

- (95) Ka Veneetsia komisjon on arvamusel, et igasugune lahendus praegusele konfliktile seoses konstitutsioonikohtu koosseisuga „peab põhinema kohustusel täita ja täielikult rakendada konstitutsioonikohtu otsuseid“, ning „kutsub seega kõiki riigiorganeid ja eelkõige Seimi üles konstitutsioonikohtu otsuseid täielikult täitma ja rakendada“<sup>37</sup>.
- (96) Peale selle ei ole kolm kohtunikku, kelle seadusandja eelmine koosseis 2015. aasta oktoobris seaduslikult ametisse nimetas, ikka veel saanud asuda täitma konstitutsioonikohtuniku ülesandeid. Seevastu lubas kohtu esimehe kohusetäitja kolmel kohtunikul, kelle Seimi 8. koosseis oli ilma kehtiva õigusliku aluseta ametisse nimetanud, asuda täitma oma ülesandeid. Seetõttu ei ole Poola ametiasutused senini rakendanud täiel määral konstitutsioonikohtu 3. ja 9. detsembri 2015. aasta otsuseid.

### 3.2. Konstitutsioonikohtu otsuste avaldamine

- (97) Poola valitsus keeldub avaldamast konstitutsioonikohtu teatavaid otsuseid, eelkõige 9. märtsi 2016. aasta otsust, millega kuulutati põhiseaduse vastaseks 22. detsembril 2015 vastu võetud seadus, millega muudetakse konstitutsioonikohtu seadust<sup>38</sup>.
- (98) Poola valitsus vaidlustas nimetatud kohtuotsuse seaduslikkuse, sest konstitutsioonikohus ei kohaldanud 22. detsembril 2015 vastu võetud seaduses ette nähtud menetlust. Kuid konstitutsioonikohus kontrollis 22. detsembril 2015 vastu võetud seaduse enda vastavust põhiseadusele. Seepärast nentis komisjon oma 27. juuli 2016. aasta soovitusel, et konstitutsioonikohus tegi õigesti, kui ei kohaldanud 22. detsembril 2015 vastu võetud seaduses ette nähtud menetlust<sup>39</sup>. Seda kinnitas ka Veneetsia komisjon<sup>40</sup>. Komisjon on seisukohal, et 9. märtsi 2016. aasta kohtuotsus on siduv ja seda tuleb täita.
- (99) Peale selle keeldus Poola valitsus avaldamast muid kohtuotsuseid, eelkõige 11. augusti 2016. aasta otsust 22. juuli 2016. aasta konstitutsioonikohtu seaduse kohta ja 7. novembri 2016. aasta otsust 22. juuli 2016. aasta seaduse nende sätete kohta, milles käsitletakse kandidaatide valimist kohtu esimehe kohale. Need kaks kohtuotsust on kohtu legitiimsuse ja toimimise seisukohast eriti olulised: esimene kohtuotsus kinnitab õiguslikku põhjendust, et kolm kohtunikku, kelle seadusandja uus koosseis ilma kehtiva õigusliku aluseta ametisse nimetas, ei saa asuda täitma õigusmõistmise ülesandeid, kuna teine kohtuotsus käsitleb kohtu esimese ametisse nimetamise menetlusnõuet, mida praeguse esimehe ametisse nimetamisel ei täidetud.
- (100) Asjaolu, et valitsus on keeldunud konstitutsioonikohtu otsuseid avaldamast, tekitab tõsiseid kartusi õigusriigi olukorra pärast, sest lõplike kohtuotsuste täitmine on õigusriigi oluline aluspõhimõte. Iseäranis juhul, kui kohtuotsuse avaldamine on selle jõustumise eeltingimus ja kui selle avaldamise kohustus lasub mõnel muul riigiorganil peale selle otsuse teinud kohtu enda, on selle riigiorgani poolne kohtuotsuse seaduslikkuse järelkontroll vastuolus õigusriigi põhimõttega. Kohtuotsuse avaldamisest keeldumine jätab lõpliku ja siduva kohtuotsuse ilma selle

<sup>37</sup> Arvamus CDL-AD(2016)001, punkt 136.

<sup>38</sup> 25. juuni 2015. aasta seadus konstitutsioonikohtu kohta, mis avaldati ametlikus teatajas 30. juulil 2015 numbri 1064 all (muudetud). 22. detsembril 2015 vastu võetud seadus avaldati ametlikus teatajas 28. detsembril numbri 2217 all. Muu hulgas nähti muudatustega ette asja arutavate kohtunike kvoorumi suurendamine, konstitutsioonikohtu üldkogu otsuste tegemiseks vajalik suurem häälteenamus, kohtuasjade lahendamine kronoloogilises järjekorras ja minimaalne ajavahemik enne kohtuistungit toimumist.

<sup>39</sup> Vt soovitusel punkt 3.

<sup>40</sup> Veneetsia komisjon väitis selle punkti kohta, et „kui seadusandlik lihtsust ähvardab blokeerida põhiseadusliku kontrolli, tuleb kontrollida selle akti põhiseaduslikkust, enne kui kohus saab seda akti kohaldada. [...] Põhiseaduse ülimuslikkuse põhimõtte tähendab juba iseenesest, et sellist seadust, mis väidetavalt seab ohtu põhiseadusliku õiguskorra, tuleb konstitutsioonikohtus kontrollida ja vajaduse korral tuleb see tühistada, enne kui see jõustub“; arvamus CDL-AD(2016)001, punkt 41.

automaatsest õiguslikust ja praktilisest toimest ning rikub õigusriigi seaduslikkuse ja võimude lahususe põhimõtet.

- (101) Komisjon soovitas oma kolmes soovitusel Poola ametiasutustel avaldada ja rakendada täielikult konstitutsioonikohtu otsused ning tagada, et tulevased otsused avaldatakse automaatselt ja et nende avaldamine ei sõltu ühestki seadusandliku või täitevvõimu otsusest. Ometi ei ole kolme osutatud olulist kohtuotsust ikka veel avaldatud.

### **3.3. Kohtu esimehe ametissenimetamine ja sellele järgnenud sündmused**

- (102) 2016. aastal võeti vastu kolm seadust, millega muudeti olulisel määral konstitutsioonikohtu esimehe ametisse nimetamise menetlust. Need seadused võeti vastu arvestades kohtu eelmise esimehe ametiaja lõppemist 2016. aasta detsembris. Seadustega kehtestati eriline üleminekukord, luues uue kohtu esimehe kohusetäitja ametikoha, mis eksisteeriks kuni uue esimehe ametisse nimetamiseni. Esimehe kohusetäitja vastutaks uue valikumenetluse juhtimise eest uue esimehe ametisse nimetamiseks. Esimehe asetäitja (kelle ametiaeg veel kestab) tähtsust vähendati mitme seadusandliku muudatusega<sup>41</sup>.
- (103) Uus esimehe kohusetäitja tegi kohe pärast ametisse nimetamist rea olulisi otsuseid, mis eelkõige lubavad kolmel 2015. aasta detsembris Seimi uue koosseisu poolt ebaseaduslikult ametisse nimetatud kohtunikul ametisse asuda ja menetluses osaleda, mis muudab kogu valikumenetluse põhiseaduse vastaseks.
- (104) Nagu on selgitatud komisjoni 21. detsembri 2016. aasta soovitusel,<sup>42</sup> leiab komisjon, et see menetlus, millega nimetati ametisse kohtu uus esimees, on õigusriigi seisukohast läbinisti ebakorrektn. Menetluse algatas esimehe kohusetäitja, kelle ametissenimetamine tekitas tõsiseid küsitavusi võimude lahususe ja kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõtte suhtes, mida kaitseb Poola põhiseadus. Peale selle muutis kogu valimisprotsessi põhiseadusevastaseks asjaolu, et menetlus võimaldas protsessis osaleda kolmel kohtunikul, kelle Seimi uus koosseis 2015. aasta detsembris ebaseaduslikult ametisse nimetas. Samamoodi mõjutas asjaolu, et 2015. aasta oktoobris seaduslikult valitud kohtunikud ei saanud protsessis osaleda, samuti tulemust ja kahjustas seega protsessi. Lisaks tekitasid tõsist muret täiskogu kokkukutsumine väga lühikese etteteatamisajaga ja koosoleku edasilükkamisest keeldumine. Lõpuks oli kandidaatide valimine ainult kuue kohtuniku poolt vastuolus konstitutsioonikohtu 7. novembri 2016. aasta otsusega, mille kohaselt tuleb põhiseaduse artikli 194 lõiget 2 mõista sellisena, et Vabariigi President nimetab konstitutsioonikohtu esimehe ametisse nende kandidaatide hulgast, kes on saanud konstitutsioonikohtu täiskogus hääleteenamuse.
- (105) Komisjon märgib ka seda, et pärast konstitutsioonikohtu esimehe ametissenimetamist on mitu sündmust veelgi õõnestanud kohtu legitiimsust. Eelkõige tuleb silmas pidada järgmist: uus ametisse nimetatud kohtu esimees kohustas konstitutsioonikohtu aseesimeest, kelle positsioon on põhiseadusega tagatud, kasutama tema ülejäänud puhkust kuni tema ametiaja lõpuni; peaprokurör esitas hagi, milles ta vaidlustas kolme 2010. aastal konstitutsioonikohtu kohtuniku valimise õiguspärasuse; seejärel jäeti need kohtunikud õigusemõistmisest kõrvale; kohtu uus esimees muutis kohtuasju menetlevate kogude koosseisu ja kohtuasjad määrati ümber kohtukoosseisudele, mis osaliselt koosnesid ebaseaduslikult ametisse nimetatud

<sup>41</sup> Vt soovitusel (EL) 2017/146 punkt 5.2.

<sup>42</sup> Vt soovitusel (EL) 2017/146 punktid 5.3 ja 5.4.

kohtunikest; taotlused, mille esitas eelkõige ombudsman ja mille eesmärk oli kõrvaldada ebaseaduslikult ametisse nimetatud kohtunikud kohtuasju lahendavatest koosseisudest, lükati tagasi; olulisel arvul kohtuotsuseid tegid kogud, kuhu kuulusid ka ebaseaduslikult ametisse nimetatud kohtunikud; lisaks nimetati aseesimehe ametiaja lõppedes kohtu uue aseesimehena ametisse ebaseaduslikult ametisse nimetatud kohtunik.

- (106) Need sündmused on tegelikult toonud kaasa konstitutsioonikohtu koosseisu täieliku muutmise väljaspool kohtunike ametissenimetamise tavapärast põhiseaduslikku protsessi.
- (107) Poola ametiasutuste vastus komisjoni 21. detsembri 2016. aasta täiendavale soovitusel ei hajutanud komisjoni kartusi ning selles ei esitatud ühtegi konkreetset meedet tõstatatud küsimuste lahendamiseks. Vastuses eiratakse vastuses 7. novembri 2016. aasta kohtuotsust, mille kohaselt nõuab põhiseadus seda, et konstitutsioonikohtu esimees nimetatakse ametisse nende kandidaatide hulgast, kes on saanud konstitutsioonikohtu täiskogus häälteenamuse. Vastuses ei võeta arvesse ka asjaolu, et aseesimehe koht on põhiseadusega sõnaselgelt tagatud ja et selle puhul kehtib sama ametissenimetamise menetlus kui kohtu esimehe puhul. Seoses konstitutsioonikohtu esimehe kohusetäitja ametissenimetamisega ei viidata vastuses ühelegi põhiseadusest tulenevale õiguslikule alusele ning leitakse, et tegu oli erandliku kohandatismehhanismiga, mida nõudsid erakorralised asjaolud. Komisjoni kartusi ei hajutanud ka Poola ametiasutuste vastus komisjoni 26. juuli 2017. aasta täiendavale soovitusel.
- (108) Komisjon väljendas oma soovitustes ka muid kartusi seoses kolme 2016. aasta detsembris vastu võetud seadusega. Need seadused sisaldavad sätteid, mis ei järgi konstitutsioonikohtu varasemaid otsuseid, ning lisasid uusi kartusi eelkõige seoses distsiplinaarmenetluse, varase pensionilejäämise võimaluse, uute nõudmistega konstitutsioonikohtu kohtunikele ja märkimisväärsete muudatustega kohtu sisemises ülesehituses.

### **3.4. Koosmõju kohtu sõltumatusele ja legitiimsusele**

- (109) Komisjon leiab, et 2016. aastal vastu võetud seadused ja tegutseva esimehe nimetamise järgsed sündmused on konstitutsioonikohtu sõltumatust ja legitiimsust on suurel määral õõnestanud ning selle tagajärjel ei saa Poola seaduste põhiseaduslikkust enam tulemuslikult tagada<sup>43</sup>.
- (110) Komisjon tegi oma 26. juuli 2017. aasta soovitusel Poola ametiasutustele ettepaneku võtta järgmised meetmed:
- taastada konstitutsioonikohtu sõltumatus ja legitiimsus Poola põhiseaduse tagajana, sätestades, et selle kohtunikud, esimees ja aseesimehed valitakse ja nimetatakse ametisse seaduslikult, ning rakendades täielikult konstitutsioonikohtu 3. detsembri ja 9. detsembri 2015. aasta otsused, milles nõutakse, et kolm kohtunikku, kelle nimetas 2015. aasta oktoobris õiguspäraselt ametisse seadusandja eelmine koosseis, saaksid asuda täitma konstitutsioonikohtus kohtunikuülesandeid ning et seadusandja uue koosseisu poolt ilma kehtiva

<sup>43</sup> Põhiseaduse artikli 188 kohaselt otsustab konstitutsioonikohus, kas õigusaktid ja rahvusvahelised lepingud vastavad põhiseadusele, kas õigusakt on kooskõlas ratifitseeritud rahvusvaheliste lepingutega, mille ratifitseerimine nõuab eelnevat õigusaktiga antud nõusolekut, kas riigi keskasutuste välja antud õigusnormid vastavad põhiseadusele, ratifitseeritud rahvusvahelistele lepingutele ja õigusaktidele, kas erakondade eesmärgid või tegevus vastavad põhiseadusele, ning teeb otsuseid põhiseaduse rikkumisi käsitlevate kaebuste kohta. Põhiseaduse artikli 189 kohaselt lahendab konstitutsioonikohus ka riigi põhiseaduslike keskasutuste vaidlusi võimupädevuse üle.

õigusliku aluseta nimetatud kolm kohtunikku ei lahendaks enam kohtuasju, ilma et neid oleks õiguspäraselt valitud<sup>44</sup>;

- avaldada ja rakendada täielikult konstitutsioonikohtu otsused.

(111) Ühtegi komisjoni esitatud soovitatud meedet ei ole rakendatud:

- (1) kolm kohtunikku, kelle seadusandja eelmine koosseis 2015. aasta oktoobris seaduslikult ametisse nimetas, ei ole ikka veel saanud asuda täitma konstitutsioonikohtuniku ülesandeid. Seevastu lubas kohtu esimehe kohusetäitja kolmel kohtunikul, kelle Seimi 8. koosseis oli ilma kehtiva õigusliku aluseta ametisse nimetanud, asuda täitma oma ülesandeid;
- (2) konstitutsioonikohtu kolme olulist otsust, s.o 9. märtsi 2016. aasta otsust, 11. augusti 2016. aasta otsust ja 7. novembri 2016. aasta otsust ei ole ikka veel avaldatud;
- (3) pärast konstitutsioonikohtu eelmise esimehe ametiaja lõppu ei ole uut esimeest ikka veel seaduslikult ametisse nimetatud. Eelmist esimeest ei asendanud kohtu aseesimees, vaid esimehe kohusetäitja ja seega isik, kes nimetati 21. detsembril 2016 ametisse kohtu esimehena. Konstitutsioonikohtu uus esimees nimetati ametisse enne kohtunike staatuse seaduse, korralduse ja menetluste seaduse ning rakendusseaduse tulemuslikku läbivaatamist.

(112) Asjaolu, et Poola seaduste põhiseaduslikkust ei saa enam tulemuslikult tagada on eriti murettekitav seoses õigusriigi põhimõtete järgimisega, sest nagu on selgitatud 27. juuli ja 21. detsembri 2016. aasta soovitustes, on Poola parlament vastu võtnud mitu eriti tundlikku uut õigusakti, näiteks uus avaliku teenistuse seadus,<sup>45</sup> politseiseaduse ja mõningate muude seaduste muutmise seadus<sup>46</sup> ning prokuratuuriseadus,<sup>47</sup> ombudsmani seadus, millega muudetakse mõningaid muid seadusi,<sup>48</sup> riikliku meedianõukogu seadus<sup>49</sup> ja terrorismivastane seadus<sup>50</sup>.

(113) Peale selle on Poolas sõltumatu ja legitiimse põhiseaduslikkuse järelevalve puudumise negatiivset mõju õigusriigi toimimisele nüüd suurel määral süvendanud asjaolu, et Poola kohtusüsteemiga seotud ning lõike 5 punktis 2 märgitud ja 4. jaos põhjalikumalt analüüsitud uute seaduste põhiseaduslikkust ei saa enam kontrollida ja tagada sõltumatu konstitutsioonikohus.

#### 4. OHUD ÜLDKOHTUTE SÕLTUMATUSELE

(114) Ülemkohtu seadus, kohtute nõukogu seadus, üldkohtute korralduse seadus ja kohtunike riikliku kooli seadus sisaldavad mitmeid sätteid, mis tekitavad tõsist muret seoses kohtunike sõltumatuse ja võimude lahususe põhimõtetega.

<sup>44</sup> Vt soovitus (EL) 2017/146 ja soovitus (EL) 2016/1374.

<sup>45</sup> 30. detsembri 2015. aasta seadus, millega muudetakse avaliku teenistuse seadust ja mõningaid muid seadusi (ametlikus teatajas avaldatud 8. jaanuaril 2016 numbril 34 all).

<sup>46</sup> 15. jaanuari 2016. aasta seadus, millega muudetakse politseiseadust ja mõningaid muid seadusi (ametlikus teatajas avaldatud 4. veebruaril 2016 numbril 147 all).

<sup>47</sup> 28. jaanuari 2016. aasta prokuratuuriseadus (ametlikus väljaandes avaldatud 15. veebruaril 2016 numbril 177 all); 28. jaanuari 2016. aasta seadus – prokuratuuriseaduse rakendusseadus (ametlikus väljaandes avaldatud 15. veebruaril 2016 numbril 178 all).

<sup>48</sup> 18. märtsi 2016. aasta seadus, millega muudetakse ombudsmani seadust ja mõningaid muid seadusi (ametlikus väljaandes avaldatud 17. mail 2016 numbril 677 all).

<sup>49</sup> 22. juuni 2016. aasta seadus riikliku meedianõukogu kohta (ametlikus väljaandes avaldatud 29. juunil 2016 numbril 929 all).

<sup>50</sup> 10. juuni 2016. aasta seadus terrorismivastaste meetmete kohta (ametlikus väljaandes avaldatud 24. juunil 2016 numbril 904 all).

## 4.1. Ülemkohtu seadus

### 4.1.1. Ülemkohtu kohtunike ametist vabastamine ja kohustuslikus korras pensionile saatmine

- (115) Ülemkohtu seadusega alandatakse ülemkohtu kohtunike pensioniiga 70. eluaastalt 65. eluaastani<sup>51</sup>. Seda meedet kohaldatakse kõigi praegu ametis olevate kohtunike suhtes. Kohtunikud, kes on saanud või saavad kolme kuu jooksul alates seaduse jõustumise kuupäevast 65aastaseks, saadetakse pensionile<sup>52</sup>.
- (116) Pensioniea alandamine ja selle kohaldamine praeguste ülemkohtu kohtunike suhtes lõpetab märkimisväärse hulga praeguste ülemkohtu kohtunike volitused ja võib nad pensionile saata: ülemkohtu andmetel 83 kohtunikust 31 (37 %). Pensioniea alandamine praeguste ülemkohtu kohtunike puhul mõjutab eriti negatiivselt just seda konkreetset kohut, mis koosneb kohtunikest, kelle karjäär on nagunii juba lõppemas. Ülemkohtu mitme praeguse kohtunike selline kohustuslikus korras pensionile saatmine võimaldab kohe ja märkimisväärses ulatuses ülemkohtu koosseisu muuta. See võimalus tekitab probleeme eelkõige seoses võimude lahususega, eriti kui võtta arvesse ka kohtute nõukogu samaaegset reformi. Arvesse tuleb võtta järgmisi asjaolusid: pensioniea alandamise tõttu nimetab kõik uued kohtunikud ametisse vabariigi president, lähtudes soovitusel, mille annab uues koosseisus tegutsev kohtute nõukogu kus domineerivad poliitilistel kaalutlustel nimetatud liikmed. Praeguste ülemkohtu kohtunike sundkorras pensionile saatmine tekitab muret seoses kohtunike ametist tagandamise keelu põhimõttega, mis on Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika<sup>53</sup> ning Euroopa standardite<sup>54</sup> kohaselt kohtunike sõltumatuse üks põhielement. Veneetsia komisjon rõhutas oma arvamuses ülemkohtu seaduse eelnõu kohta, et ametisolevate kohtunike varane pensionile saatmine õhustab nii nende kindlust ametiaja suhtes kui ka kohtu sõltumatust üldiselt<sup>55</sup>.
- (117) Kohtunikud peaksid olema kaitstud ametist vabastamise eest tõhusate kaitsemeetmetega, mis kaitseksid neid riigivõimu muude harude lubamatu sekkumise või surve eest<sup>56</sup>. Kohtu sõltumatus eeldab tagatist, mis on piisavad, et kaitsta isikuid, kes peavad vaidlusi lahendama<sup>57</sup>. Asjaolu, et kohtunikke ei tagandata ametiaja jooksul ametist, on seotud nende sõltumatusega ning kuulub seega Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõike 1 tagatiste hulka<sup>58</sup>. Seega võib kohtunikke ametist vabastada üksnes individuaalselt, kui see on põhjendatud distsiplinaarmenetluse alusel, mis käsitleb kohtuniku individuaalset

<sup>51</sup> Ülemkohtu seaduse artikli 37 lõige 1. Seda sätet kohaldatakse ka kõrgeima halduskohtu kohtunike suhtes, sest 25. juuli 2002. aasta halduskohtute korralduse seaduse artiklis 49 on sätestatud, et kõrgeima halduskohtuga seotud küsimused, mida antud seadus ei reguleeri (pensionikorda ei reguleeri), reguleeritakse *mutatis mutandis* ülemkohtu seadusega.

<sup>52</sup> Ülemkohtu seaduse artikli 111 lõige 1. Lisaks vabastatakse ja saadetakse ülemkohtu seaduse artikli 111 lõike 3 kohaselt pensionile kõik sõjalise koja kohtunikud (hoolimata vanusest) ilma võimaluseta paluda vabariigi presidendilt ametiaja pikendamist.

<sup>53</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuasi: Campbell ja Fell vs. Ühendkuningriik, 28. juuni 1984, punkt 80; kohtuasi Henryk Urban ja Ryszard Urban vs. Poola, 30. november 2011, punkt 45; kohtuasi Fruni vs. Slovakkia, 21. juuni 2011, punkt 145; ja kohtuasi Brudnicka ja teised vs. Poola, 3. märts 2005, punkt 41.

<sup>54</sup> Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitus CM/Rec(2010)12 liikmesriikidele kohtunike kohta: kohtunike sõltumatus, nende töö tulemuslikkus ja nende vastutus, punktid 49 ja 50 („Euroopa Nõukogu 2010. aasta soovitus“).

<sup>55</sup> Arvamus CDL(2017)035 punkt 48.

<sup>56</sup> Kohtuasi C-53/03, Syfait jt, 31. mai 2005, punkt 31; kohtuasi C-103/97, Köllensperger ja Atzwanger, 4. veebruar 1999, punkt 20.

<sup>57</sup> Kohtuasi C-222/13, TDC, 9. oktoober 2014, punktid 29–32; kohtuasi C-506/04, Wilson, 19. september 2006, punkt 53; kohtuasi C-103/97, Köllensperger ja Atzwanger, 4. veebruar 1999, punktid 20–23; kohtuasi C-54/96, Dorsch Consult, 12. september 1997, punkt 36; kohtuasi C-17/00, De Coster, 29. november 2001, punktid 18–21; kohtuasi C-403/16, Hassani, 13. detsember 2017, punkt 40; Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuasi: Baka vs. Ungari, 20261/12, 23. juuni 2016, punkt 121.

<sup>58</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuasi, Campbell ja Fell vs. Ühendkuningriik, A80 (1984), 28. juuni 1984, punkt 80.

tegevust ja milles on igakülgsest tagatud demokraatlikule ühiskonnale kohane õigus kaitsele. Kohtunikke ei saa ametist vabastada kollektiivselt ning kohtunikke ei saa ametist vabastada üldistel põhjustel, mis ei ole seotud individuaalse käitumisega. Käesoleval juhul eespool nimetatud tagatised ja kaitsemeetmed puuduvad ning asjaomaste sätetega rikutakse jämedalt ülemkohtu kohtunike sõltumatust ja võimude lahususe<sup>59</sup> põhimõtet ning seega ka õigusriigi põhimõtet.

- (118) Lisaks lõpetatakse enneaegselt ülemkohtu praeguse esimese esimehe põhiseaduses sätestatud kuueaastane ametiaeg (mis peaks põhiseaduse kohaselt lõppema 2020. aastal). Kui esimese esimehe volitused lõpetatakse, nimetab vabariigi president esimese esimehe kohusetäitja ametisse väljaspool tavamenetlust<sup>60</sup>: põhiseaduse kohaselt peaks esimese esimehe ametisse nimetama vabariigi president ülemkohtu täiskogu väljapakutud kandidaatide hulgast<sup>61</sup>. Põhiseadusega kaitstud volituste ennetähtaegne lõpetamine sellisel viisil on kohtunike ametist tagandamise keelu ja ametiaja kindluse põhimõtte tõsine rikkumine. Esimese esimehe kohusetäitja ametissenimetamine ajutise menetluse kohaselt ilma kohtunikke kaasamata tekitab tõsiseid kartusi seoses võimude lahususe põhimõttega.
- (119) Seaduse seletuskirja kohaselt on ülemkohtu koosseisu väljavahetamine vältimatu viisi tõttu, kuidas ülemkohus pärast 1989. aastat käsitles kommunistliku korra tagajärgedega seotud kohtuasju, ning kuna ülemkohtus on endiselt kohtunikke, kes töötasid või tegid otsuseid eelmise korra ajal<sup>62</sup>. Euroopa Inimõiguste Kohus on selgelt rõhutanud, et lustratsiooniprotsess peab olema individualiseeritud (st tuleb vahet teha, mis tasemel eelmise režiimiga seotud oldi) ning on seisukohal, et pikka aega pärast kommunistliku režiimi lõppemist ei pruugi võetavad lustratsioonimeetmed olla sama õigustatud, sest võrreldes värskelt loodud demokraatlike riikidega on riskid väiksemad<sup>63</sup>. Konkreetsete kommunistliku taustaga kohtunikega tegelemiseks võiks riik kasutada muid proportsionaalseid meetmeid (mis hõlmaks konkreetsetel juhtudel kohaldatavaid läbipaistvaid menetlusi eelnevalt seadusega kindlaks määratud kriteeriumide alusel tegutseva erapooletu organi ees)<sup>64</sup>.
- (120) Oma arvamuses ülemkohtu seaduse eelnõu kohta on Veneetsia komisjon seisukohal, et on raske mõista, miks isik, keda peeti sobivaks ametiülesandeid täitma veel mitu aastat, peaks äkki ebasobivaks osutama. Seaduse seletuskirjast võib välja lugeda, et reformi tulemusel peaks pensionile minema enamik vanematest kohtunikest, kellest paljud on ametis olnud ka eelmise korra ajal. Kui see tõlgendus on õige, on selline lähenemisviis vastuvõetamatu: kui ametiasutused kahtlevad konkreetsete kohtunike lojaalsuses, peaksid nad kohaldama kehtivaid distsiplinaar- või lustratsioonimeetmeid, mitte muutma pensioniiga.

<sup>59</sup> Uued õigusnormid on vastuolus kohtunike ametist tagandamise keelu põhimõtte kui kohtunike sõltumatuse ühe põhielemendiga, mis on kirjas Euroopa Nõukogu 2010. aasta soovitus (punkt 49). Seega peaks ülemkohtu kohtunikel olema tagatud ametiaeg ning seda ei tohiks ennetähtaegselt lõpetada. Samuti peaks kohtunike valimist ja karjääri käsitlevad otsused põhinema objektiivsetel kriteeriumidel, mis on eelnevalt seadusega või pädevate ametiasutuste poolt kehtestatud, ning kui valitsus või seadusandja teeb otsuseid kohtunike valimise ja karjääri kohta, peaks sõltumatu ja pädev ametiasutus, mis koosneb enamjaolt kohtunikest, olema volitatud andma soovitusi või avaldama arvamusi, mida asjaomane ametisse nimetav asutus praktikas järgib (punktid 44–48).

<sup>60</sup> Ülemkohtu seaduse artikli 111 lõike 4 kohaselt usaldab vabariigi president ülemkohtu juhtimise oma valitud ülemkohtu kohtunikule. Sel viisil valitud esimese esimehe kohusetäitja täidab oma ülesandeid seni, kuni kohtunike täiskogu esitab ülemkohtu esimese esimehe kohale 5 kandidaati (artikkel 12). Ülemkohtu kohtunike täiskogu ei saa neid kandidaate esitada enne, kui ametisse on määratud vähemalt 110 ülemkohtu kohtunikku.

<sup>61</sup> Poola põhiseaduse artikli 183 lõikes 3 on sätestatud, et vabariigi president nimetab ülemkohtu esimese esimehe ametisse kuueaastaseks ametiajaks ülemkohtu kohtunike täiskogu esitatud kandidaatide seast.

<sup>62</sup> Seletuskirja lk 2.

<sup>63</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuasi: Sõro vs. Eesti, 3. september 2015, punktid 60–62.

<sup>64</sup> Euroopa Nõukogu 2010. aasta soovitus punktid 44–47 ja 50.

- (121) Veneetsia komisjon leiab, et paljude ülemkohtu kohtunike (sh esimese esimehe) varane ametist vabastamine nende suhtes viivitamata pensioniea alandamist kohaldades rikub nende individuaalseid õigusi ning seab ohtu kohtute sõltumatuse tervikuna; nad peaksid saama töötada praegu kehtiva pensionieani<sup>65</sup>. Veneetsia komisjon rõhutab eelkõige, et praegu ametis olevate kohtunike varane pensionile saatmine õhnestab nii nende kindlust ametiaja suhtes kui ka kohtu sõltumatust üldiselt<sup>66</sup>.
- (122) Lisaks tekitavad need sätted muret seoses põhiseaduslikkusega. Nagu ülemkohus ja ombudsman on märkinud, rikutakse praeguse ülemkohtu kohtunike ametist vabastamise ja sundkorras pensionile saatmisega otseselt õigust sõltumatule kohtule. Ombudsman märgib, et ülemkohtu esimese esimehe kohusetäitja ametikoha tekitamise näol on tegu õigusriigi põhimõtte rikkumisega, sest rikutakse nii riigivõimude pädevuse jaotuse põhimõtet kui ka võimude lahususe ja tasakaalu põhimõtet ning kohtute sõltumatuse põhimõtet.

#### 4.1.2. Volitused ülemkohtu kohtunike ametiaja pikendamiseks

- (123) Seaduse kohaselt saavad ülemkohtu kohtunikud, kelle suhtes kohaldatakse pensioniea alandamist ja kes soovivad oma ametiaega pikendada, esitada taotluse vabariigi presidendile<sup>67</sup>.
- (124) Vabariigi presidendi volitused teha otsuseid ülemkohtu kohtunike ametiaja pikendamise kohta ei ole seaduses piiratud mingite kriteeriumide, ajaliste raamide ega kohtulikkude kontrolliga. Pikendust taotlenud kohtunik sõltub täielikult vabariigi presidendi otsusest. Lisaks on vabariigi presidendil õigus teha otsus pikendamise kohta *kahel* korral (iga kord 3 aastaks). Need elemendid mõjutavad kindlust ametiaja suhtes ning võimaldavad vabariigi presidendil ametisolevaid ülemkohtu kohtunikke mõjutada. See praktika on vastuolus Euroopa Nõukogu 2010. aasta soovitusel, mille kohaselt peaks kohtunike valimist ja karjääri käsitlevad otsused põhinema objektiivsetel kriteeriumidel, mis on eelnevalt seadusega kehtestatud, ning sõltumatu ja pädev ametiasutus, mis koosneb enamjaolt kohtunikest, peaks olema volitatud andma soovitusi või avaldama arvamusi, mida asjaomane ametisse nimetav asutus praktikas järgib<sup>68</sup>. Lisaks nõutakse soovitusel, et asjaomastel kohtunikel peab olema õigus oma karjääri puudutavaid otsuseid vaidlustada<sup>69</sup>.
- (125) Uus pensionikord avaldab negatiivset mõju kohtunike sõltumatusele<sup>70</sup>. Uued õigusnormid loovad lisavahendi, mille kaudu vabariigi president saab kohtunikke mõjutada. Eelkõige annab ametiaja pikendamise kriteeriumide puudumine põhjendamatu kaalutusõiguse, mis nõrgendab kohtunike ametist tagandamise keelu põhimõtet. Seadusega alandatakse pensioniiga ja samas lubatakse kohtunikel lasta oma ametiaega vabariigi presidendil pikendada kuni 6 aastat. Samuti puudub tähtaeg,

<sup>65</sup> Arvamus CDL(2017)035 punkt 130.

<sup>66</sup> Arvamus CDL(2017)035 punkt 48.

<sup>67</sup> Taotlus tuleb esitada ülemkohtu esimese esimehe kaudu, kes annab kohtuniku taotluse kohta oma arvamuse. Esimese esimehe volituste pikendamiseks peab esimene esimees esitama vabariigi presidendile ülemkohtu kolleegiumi arvamuse. Otsuse tegemise käigus võib vabariigi president paluda mittedisiduvat arvamust kohtute nõukogult (vt artikli 37 lõiked 2–4 koostöimes ülemkohtu seaduse artikli 111 lõikega 1). Märgitakse, et ülemkohtu arvamuse kohaselt vajaks vabariigi presidendi vastav otsus vastavalt põhiseadusele ka peaministri allkirja (Poola põhiseaduse artikli 144 lõiked 1 ja 2).

<sup>68</sup> Punktid 46 ja 47. Selline kord tekitab küsimusi ka seoses Euroopa Nõukogu tegevuskavaga kohtunike sõltumatuse ja erapooletuse tugevdamiseks CM(2016) 36 final (Euroopa Nõukogu 2016. aasta tegevuskava C osa punkt ii) ja Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu kriteeriumidega (1. arvamus kohtunike sõltumatust ja kohtunike ametist tagandamise keeldu käsitlevate standardite kohta, punkt 25).

<sup>69</sup> Euroopa Nõukogu 2010. aasta soovitusel punkt 48.

<sup>70</sup> Euroopa Nõukogu 2010. aasta soovitusel punkt 49.

mille jooksul vabariigi president peab tegema otsuse ametiaja pikendamiseks, ja see võimaldab presidendil säilitada mõju asjaomaste kohtunike üle nende kohtunikuna tegutsemise ülejäänud ametiaja jooksul. Isegi enne pensioniea saabumist võib üksnes väljavaade, et vabariigi presidendilt tuleb sellist pikendamist taotleda, avaldada asjaomastele kohtunikele survet.

- (126) Oma arvamuses ülemkohtu seaduse eelnõu kohta rõhutab Veneetsia komisjon, et vabariigi presidendi selline õigus annab talle ülemäärase mõju pensionieale *lähenevate* ülemkohtu kohtunike üle. Seetõttu järeldeb Veneetsia komisjon, et valitud poliitikuna ei tohiks vabariigi presidendil olla kaalutusõigust ülemkohtu kohtuniku ametiaja pikendamiseks üle pensioniea<sup>71</sup>.
- (127) Uued õigusnormid tekitavad ka põhiseaduslikke probleeme. Ülemkohtu ja ombudsmeni arvamuste kohaselt ei ole kohtunike ametiaja pikendamise uus mehhanism kooskõlas seaduslikkuse ja võimude lahususe põhimõttega.

#### 4.1.3. Erakorraline edasikaebus

- (128) Seadusega luuakse uus lõplike ja siduvate otsuste kohtuliku kontrolli vorm, erakorraline edasikaebus<sup>72</sup>. Kolme aasta jooksul<sup>73</sup> alates seaduse jõustumisest saab ülemkohus (teatavate eranditega)<sup>74</sup> tühistada<sup>75</sup> täielikult või osaliselt<sup>76</sup> mis tahes lõpliku otsuse, mille Poola kohus on viimase 20 aasta jooksul teinud, sealhulgas ülemkohtu otsused. Edasikaebamisõigus on muu hulgas peaprokuröri ja ombudsmeni<sup>77</sup>. Edasi võib kaevata väga erinevatel põhjustel: erakorralise edasikaebuse võib esitada, kui seda on vaja õigusriigi toimimise ja sotsiaalse õigluse tagamiseks ning otsust ei saa tunnistada kehtetuks ega muuta muude erakorraliste õiguskaitsevahenditega ning see kas 1) rikub isikute ja kodanike õiguste ja vabaduste põhimõtteid, mis on sätestatud põhiseaduses, või 2) tegemist on ilmselge seaduserikkumisega väära tõlgendamise või ebaõige kohaldamise tõttu või 3) esineb selge vastuolu kohtu järelduste ja kogutud tõendite vahel<sup>78</sup>.
- (129) Uus erakorralise edasikaebamise teeb murelikuks seoses õigusriigi raamistiku põhikomponendiks oleva õiguskindluse põhimõttega<sup>79</sup>. Nagu on märkinud Euroopa Kohus, tuleks nii ELi õiguskorra kui ka riikide õigussüsteemide puhul pöörata

<sup>71</sup> Arvamus CDL(2017)035 punktid 51 ja 130.

<sup>72</sup> Ülemkohtu seaduse artikli 89 lõige 1.

<sup>73</sup> Ülemkohtu seaduse artikkel 115. Pärast kolmeaastase perioodi möödumist tuleks kaebus esitada viie aasta jooksul alates hetkest, mil asjaomane otsus muutus lõplikuks ja seaduslikuks, ning ühe aasta jooksul, kui esitati kassatsioonikaebus, välja arvatud juhul, kui erakorraline edasikaebus kostja olukorda halvendab, sellisel juhul võib kaebuse esitada kuni ühe aasta jooksul pärast kohtulahendi jõustumist (või kassatsioonikaebuse esitamise korral kuni 6 kuu jooksul pärast kassatsioonikaebuse läbivaatamist); vt ülemkohtu seaduse artikli 89 lõige 4.

<sup>74</sup> Kriminaalasjade puhul ei saa esitada kostja olukorda halvendavat erakorralist edasikaebust hiljem kui üks aasta pärast otsuse muutmist lõplikuks (või kui on esitatud kassatsioonikaebus, mitte hiljem kui 6 kuud pärast kassatsioonikaebuse läbivaatamist); samuti ei saa edasi kaevata lapsendamisotsust ega otsuseid, millega tunnistatakse abielu tühiseks või kehtetuks või kuulutatakse välja lahutus (ainult juhul, kui üks või mõlemad pooled abielluvad uuesti pärast otsuse jõustumist). Erakorralist edasikaebust ei saa esitada seoses väärtegade või väiksemate maksukuritegudega; Ülemkohtu seaduse artikli 90 lõiked 3 ja 4.

<sup>75</sup> Kui vaidlustatud otsuse lõplikuks muutmisest on möödunud viis aastat ja otsusel on olnud pöördumatu õigusmõju või seda õigustavad põhiseadusega isikutele ja kodanikele antud õigused ja vabadused, võib ülemkohus piirduda selle kinnitamisega, et vaidlustatud otsus on seadusega vastuolus ja märkida asjaolud, mille tõttu tehti selline otsus (vt ülemkohtu seaduse artikli 89 lõige 4 ja artikli 115 lõige 2).

<sup>76</sup> Ülemkohtu seaduse artikli 91 lõige 1.

<sup>77</sup> Ülemkohtu seaduse artikli 89 lõige 2.

<sup>78</sup> Ülemkohtu seaduse artikli 89 lõike 1 punkt 1–3.

<sup>79</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuasi: Brumărescu vs. Rumeenia, 28. oktoober 1999, punkt 61; kohtuasi Ryabykh vs. Venemaa, 3. märts 2003, punktid 54 ja 57; kohtuasi Miragall Escolano ja teised vs. Hispaania, 25. jaanuar 2000, punkt 33; samuti Phinikaridou vs. Küpros, 20. detsember 2007, punkt 52.

tähelepanu seadusjõu põhimõtte tähtsusele: „selleks et tagada nii õigusrahu kui ka õigussuhete stabiilsus ja ka korrakohane õigusemõistmine, on nimelt oluline, et kohtulahendeid, mis on jõustunud pärast olemasolevate edasikaebavõimaluste ammendamist või selleks sätestatud tähtaegade möödumist, ei oleks enam võimalik vaidlustada“<sup>80</sup>. Nagu on Euroopa Inimõiguste Kohus märkinud, ei peaks erakorraline läbivaatamine olema varjatud edasikaebus ja see, et mingis küsimuses on kaks eri arvamust ei ole põhjus läbivaatamiseks“<sup>81</sup>.

- (130) Veneetsia komisjon rõhutas oma arvamuses ülemkohtu seaduse eelnõu kohta, et erakorralise edasikaebamise menetlus ohustab Poola õiguskorra stabiilsust. Arvamuses on märgitud, et edaspidi on võimalik uuesti avada viimase 20 aasta jooksul arutlusel olnud kohtuasi praktiliselt mis tahes põhjusel ja selline süsteem võib viia olukorrani, kus ükski otsus ei ole enam lõplik<sup>82</sup>.
- (131) Uus erakorralise edasikaebamise menetlus tekitab ka põhiseaduslikke probleeme. Ülemkohtu ja ombudsmeni sõnul mõjutab seadus jurisprudentsi stabiilsuse põhimõtet ja otsuste lõplikkust,<sup>83</sup> riigi ja õiguse usaldusväärsuse kaitse põhimõtet, aga ka õigust asja arutamisele mõistliku aja jooksul<sup>84</sup>.

#### 4.1.4. Muud sätted

- (132) Nagu on rõhutatud Veneetsia komisjoni ja teiste organite<sup>85</sup> arvamustes, tekitavad mitu muud ülemkohtu seaduse sätet küsimusi seoses kohtute sõltumatuse ja võimude lahususe põhimõttega.
- (133) Uue seadusega luuakse ülemkohtu kohtunikele uus distsiplinaarkord. Ette on nähtud kahte liiki distsiplinaarjärelevalve ametnikud: *ülemkohtu distsiplinaarjärelevalve ametnik*, kelle ülemkohtu kolleegium määrab ametisse neljaks aastaks,<sup>86</sup> ja *erakorraline distsiplinaarjärelevalve ametnik*, kelle vabariigi president määrab iga kord eraldi ametisse ülemkohtu, üldkohtu, sõjaväekohtu kohtunike ja prokuröride hulgast<sup>87</sup>. Poola õiguse kohaselt saavad kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamise üle otsustada ainult distsiplinaarjärelevalve ametnikud. President määrab erakorralise ametniku ametisse ilma kohtust kaasamata ja see võrdub eeluurimise algatamisega. Käimasoleva distsiplinaarmenetluse juurde erakorralise distsiplinaarjärelevalve ametniku määramisega välistatakse ülemkohtu distsiplinaarjärelevalve ametniku osalemine kõnealuses menetluses<sup>88</sup>. Asjaolu, et vabariigi presidendil (ja mõnel juhul ka justiitsministril<sup>89</sup>) on õigus mõjutada ülemkohtu kohtunike suhtes algatatud distsiplinaarmenetlust seeläbi, et ta määrab

<sup>80</sup> Kohtuasi C-224/01 Köbler, 30. september 2003, punkt 38.

<sup>81</sup> Moreira Ferreira vs. Portugal (nr 2), 11. juuli 2017 (lõplik), punkt 62.

<sup>82</sup> Arvamus CDL(2017)035 punktid 58, 63 ja 130.

<sup>83</sup> Konstitutsioonikohus on pidanud mõlemat põhimõtet õigusriigi põhimõtte osaks: vt konstitutsioonikohtu otsused SK 7/06, 24. oktoober 2007 ja SK 77/06, 1. aprill 2008.

<sup>84</sup> Kohtuotsus SK 19/05, 28. november 2006; SK 16/05, 14. november 2007.

<sup>85</sup> Eelkõige ülemkohtu 6. ja 23. oktoobri ning 30. novembri 2017. aasta arvamused, ombudsmeni 11. novembri 2017. aasta arvamus ja OSCE-ODIHRi 13. novembri 2017. aasta arvamus.

<sup>86</sup> Ülemkohtu seaduse artikkel 74.

<sup>87</sup> Ülemkohtu seaduse artikli 76 lõige 8; vabariigi president võib riigiprokuröri soovitatud prokuröride hulgast määrata erakorralise distsiplinaarjärelevalve ametniku, kui distsiplinaarasi on seotud distsiplinaarrikkumisega, mis vastab riikliku süüdistuse alusel uuritava tahtliku kuriteo kriteeriumidele või tahtliku maksukuriteo kriteeriumidele.

<sup>88</sup> Ülemkohtu seaduse artikli 76 lõige 8.

<sup>89</sup> Ülemkohtu seaduse artikli 76 lõike 9 kohaselt võib justiitsminister teavitada vabariigi presidenti vajadusest määrata erakorraline distsiplinaarjärelevalve ametnik, kui tegemist on distsiplinaarrikkumisega, mis vastab riikliku süüdistuse alusel uuritava tahtliku kuriteo kriteeriumidele või tahtliku maksukuriteo kriteeriumidele. Selle üle, kas juhtum vastab nendele kriteeriumidele, paistavad otsustavat autonoomselt justiitsministeerium ja vabariigi president, kuna nende otsused erakorralise distsiplinaarjärelevalve ametniku määramise kohta ei saa edasi kaevata.

asja uurima asuva distsiplinaarjärelevalve ametniku ja jätab ülemkohtu distsiplinaarjärelevalve ametniku käimasolevast menetlusest kõrvale, tekitab küsitavusi seoses võimude lahususe põhimõttega ja võib mõjutada kohtute sõltumatust. Sellele probleemile on tähelepanu juhitud ka OSCE-ODHIRi ja ülemkohtu arvamustes<sup>90</sup>.

- (134) Seadusega kõrvaldatakse ka üldkohtu<sup>91</sup> ja ülemkohtu<sup>92</sup> kohtunike suhtes algatatud distsiplinaarmenetlusest rida menetluslikke tagatisi: kohtunike vastu võib kasutada ebaseaduslikult kogutud tõendeid<sup>93</sup>; teatavatel tingimustel võib asjaomase kohtuniku esitatud tõendid jätta arvesse võtmata<sup>94</sup>; distsiplinaarmenetluse kestel peatuks distsiplinaarasjade aegumine, mis tähendab, et kohtuniku suhtes võib menetlust jätkata tähtajatult<sup>95</sup>; samuti võib distsiplinaarmenetlusi jätkata isegi asjaomase kohtuniku kohalolekuta (sealhulgas siis, kui mitteilmumine oli põhjendatud)<sup>96</sup>. Uus distsiplinaarkord tekitab ka küsimusi seoses selle vastavusega Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõikes 1 sätestatud menetlusnõuetele, mida tuleb kohaldada kohtunike vastaste distsiplinaarmenetluste suhtes<sup>97</sup>.
- (135) Seadusega muudetakse ülemkohtu sisestruktuuri ja lisatakse kaks uut koda. Erakorralise kontrolli ja avalike küsimuste koda hakkab hindama kohtuasju uue erakorralise edasikaebamise menetluse alusel<sup>98</sup>. Näib, et see uus koda hakkab suuremas osas koosnema uutest kohtunikest<sup>99</sup> ning hakkab hindama üld- ja kohalike valimiste õiguspärasust ning uurima valimisi käsitlevaid vaidlusi, sealhulgas Euroopa Parlamendi valimistega seotud kaebusi<sup>100</sup>. Lisaks hakkab uus autonoomne<sup>101</sup> distsiplinaarküsimustega tegelev koda, kuhu kuuluvad ainult uued kohtunikud<sup>102</sup> läbi vaatama esimeses ja teises astmes ülemkohtu kohtunike vastu algatatud distsiplinaarasju<sup>103</sup>. Need kaks uut suuresti autonoomset koda, mis moodustatakse uutest kohtunikest, tekitavad küsimusi seoses võimude lahususe põhimõttega. Nagu Veneetsia komisjon märkis, kuuluvad mõlemad kojad küll ülemkohtu alla, kuid

<sup>90</sup> OSCE-ODHIRi 13. novembri 2017. aasta arvamus; punktid 119–121; ülemkohtu 6. oktoobri arvamus, lk 34.

<sup>91</sup> Ülemkohtu seaduse artikli 108 lõigete 17–19 alusel on justiitsministrile antud õigus määrata kindlaks üldkohtu distsiplinaarküsimustega tegelevate kohtunike arv ja määrata nad ametisse kohtutega konsulteerimata. Lisaks võib justiitsminister isiklikult kontrollida distsiplinaarasju, mille on üldkohtu kohtunike suhtes algatanud distsiplinaarjärelevalve ametnikud ja justiitsministri enda määratud (sh teatavate asjaolude korral prokuröride hulgas) erakorraline distsiplinaarjärelevalve ametnik. Justiitsministri määratud distsiplinaarjärelevalve ametnikud saaksid suletud uurimisi justiitsministri taotluse korral taasavada.

<sup>92</sup> Seaduse kohaselt kohaldatakse üldkohtute korralduse seaduse sätteid, sealhulgas distsiplinaarmenetluse menetlusõiguslikke aspekte käsitlevaid sätteid *mutatis mutandis* ülemkohtu kohtunike suhtes; vt samas artikli 72 lõige 1 ja artikkel 108 koostoiimes ülemkohtu seaduse artikli 10 lõikega 1. Ülemkohtu seaduse artikliga 108 muudetakse üldkohtute korralduse seadust.

<sup>93</sup> Ülemkohtu seaduse artikli 108 lõige 23 on artiklina 115c lisatud üldkohtute korralduse seadusele.

<sup>94</sup> Kui tõend esitati pärast kindlaksmääratud tähtaega, vt ülemkohtu seaduse artikli 108 lõige 22.

<sup>95</sup> Ülemkohtu seaduse artikli 108 lõike 13 punkt b.

<sup>96</sup> Ülemkohtu seaduse artikli 108 lõige 23.

<sup>97</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuasi: Vilho Eskelinen ja teised vs. Soome, 19. aprill 2007, punkt 62; kohtuasi Olujic vs. Horvaatia, 5. veebruar 2009, punktid 34–43; kohtuasi Harabin vs. Slovakkia, 20. november 2012, punktid 118–124; kohtuasi Baka vs. Ungari, 23. juuni 2016, punktid 100–119.

<sup>98</sup> Ülemkohtu seaduse artiklid 26 ja 94.

<sup>99</sup> Ülemkohtu seaduse artikkel 134; varasem tööjõu, sotsiaalkindlustuse ja avalike suhete koda on jagatud kaheks, nimelt tööjõu ja sotsiaalkindlustuse kojakaks ning uueks erakorralise kontrolli ja avalike suhete kojakaks; see uus koda koosneb uutest kohtunikest ja praegused kohtunikud viiakse üle tööjõu ja sotsiaalkindlustusega tegelevasse kotta; praegused ülemkohtu kohtunikud võivad taotleda üleviimist uude kotta.

<sup>100</sup> Uue koja ülesannete täielik loetelu on esitatud artiklis 26.

<sup>101</sup> Distsiplinaarkoja president on sõltumatu ülemkohtu esimesest esimehest ja selle koja eelarvet võib võrreldes ülemkohtu üldise eelarvega märkimisväärselt suurendada (vt ülemkohtu seaduse artikli 7 lõiked 2 ja 4 ning artikkel 20).

<sup>102</sup> Ülemkohtuseaduse artikli 131 kohaselt ei saa seni, kuni ülemkohtu distsiplinaarkoja kõiki kohtunikke ei ole määratud, viia teisi ülemkohtu kohtunikke üle selle koja ametikohtadele.

<sup>103</sup> Distsiplinaarkoja ülesannete täielik loetelu on loetletud ülemkohtu seaduse artiklis 27.

tegelikult asetuvad nad teistest kodadest kõrgemale, mille tulemusel tekib oht, et need valitseva enamuse valitud uutest kohtunikest koosnevad kojad vajutavad oma pitseri kogu kohtusüsteemile<sup>104</sup>. Samuti rõhutab Veneetsia komisjon, et seadusega muutub valimisvaidluste kohtulik kontroll poliitilise mõju suhtes eriti haavatavaks, ohustades tõsiselt Poola demokraatia toimimist<sup>105</sup>.

- (136) Seadusega nähakse ette kohtukaasistujad, kelle vabariigi senat<sup>106</sup> määrab ametisse ülemkohtu istungiteks, mis käsitlevad erakorralisi apellatsioonkaebusi ja distsiplinaarasju. Nagu täheldas Veneetsia komisjon, ohustab kohtukaasistujate osalemine ülemkohtu kahes uues kojas õigussüsteemi tõhusust ja kvaliteeti<sup>107</sup>.

#### 4.2. Kohtute nõukogu seadus

- (137) Kooskõlas Poola põhiseadusega kaitseb kohtunike sõltumatust kohtute nõukogu<sup>108</sup>. Kohtute nõukogu rollil on otsene mõju kohtunike sõltumatusele eriti nende edutamise, üleviimise, distsiplinaarmenetluste, ametist vabastamise ja ennetähtaegse pensionile jäämise seisukohast. Näiteks kohtuniku edutamine (nt ringkonnakohtust piirkonnakohtusse) nõuab seda, et vabariigi president nimetab kohtuniku uuesti ametisse, ning seega tuleb taas järgida kohtuliku hindamise ja ametissenimetamise ettepaneku menetlust, milles osaleb ka kohtute nõukogu. Ka juba kohtuniku ülesandeid täitvaid kohtunikuabisid peab kohtute nõukogu hindama enne seda, kui vabariigi president nimetab nad kohtunikeks.
- (138) Sel põhjusel on liikmesriikides, kus kohtute nõukogu on loodud, selle sõltumatus eriti oluline, et ära hoida valitsuse või parlamendi lubamatut mõju kohtunike sõltumatusele<sup>109</sup>.
- (139) Kohtute nõukogu seadusega suureneb kohtute üldise sõltumatuse probleem, kuna kohtute nõukogu kohtunike ja liikmete volitused lõpetatakse ennetähtaegselt ning nõukogu kohtunikest liikmete määramiseks kehtestatakse täiesti uus kord, mis võimaldab avaldada tugevat poliitilist survet.
- (140) Kohtute nõukogu seaduse artikli 6 kohaselt lõpetatakse kohtute nõukogu kõigi praeguste kohtunikest liikmete volitused ennetähtaegselt. Selliselt seadusandja otsustatud lõpetamine teeb nõukogu sõltumatuse ja võimude lahususe küsitavaks. Parlament saab kohtunike endi mõju arvel otsustava mõju nõukogu koosseisu üle. Kohtute nõukogu koosseisu võidakse muuta juba poolteist kuud pärast seaduse avaldamist<sup>110</sup>. Ametiaja ennetähtaegne lõpetamine tõstatab ka põhiseaduslikke

<sup>104</sup> Arvamus CDL(2017)035 punkt 92.

<sup>105</sup> Arvamus CDL(2017)035 punkt 43.

<sup>106</sup> Ülemkohtu seaduse artikli 61 lõige 2.

<sup>107</sup> Arvamus CDL(2017)035 punkt 67.

<sup>108</sup> Poola põhiseaduse artikli 186 lõige 1: „Kohtute nõukogu kaitseb kohtute ja kohtunike sõltumatust“.

<sup>109</sup> Näiteks nõukogu poolt kohtunike suhtes läbi viidud distsiplinaarmenetluste puhul on Euroopa Inimõiguste Kohus seadnud kahtluse alla seadusandliku või täidesaatva võimu mõju, sest nõukogusse kuulusid enamjaolt nende asutuste poolt otse nimetatud liikmed; Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuasi: Ramos Nunes de Carvalho E Sá vs. Portugal, 55391/13, 57728/13 ja 74041/13, 21. juuni 2016, punkt 77.

<sup>110</sup> Praeguse kohtunikest liikmete volitused lõppeksid üks päev enne nõukogu uute kohtunikest liikmete ühise ametiaja algust, kuid mitte hiljem kui 90 päeva pärast seaduse jõustumist. Ajakava on järgmine: kolme päeva jooksul pärast seaduse avaldamist annab Seimi spiiker teada liikmete nimetamise menetluse algusest. Seejärel esitavad asjaomased üksused (vähemalt 25 kohtunikust või 2000 kodanikust koosnevad rühmad) 21 päeva jooksul spiikrile nõukogu kohtunikest liikmete kandidaadid. Selle 21päevase perioodi järel edastab spiiker kandidaatide nimekirja parlamendifraktsioonidele, millel on seitse päeva aega esitada sellest nimekirjast kuni üheksa kandidaati. Seejärel toimub ametisse nimetamine vastavalt tavakorrale (vt allpool); vt kohtute nõukogu seadust muutva seaduse artiklid 6 ja 7 ning artikli 1 lõiked 1 ja 3, millega lisatakse artiklid 11a ja 11d seadusesse, millega muudetakse kohtute nõukogu seadust.

küsimusi, nagu on märgitud kohtute nõukogu, ülemkohtu ja ombudsmani arvamustes.

- (141) Ka uus kohtute nõukogu kohtunikest liikmete nimetamise kord teeb tõsist muret. Väljakujunenud Euroopa standardites, eelkõige Euroopa Nõukogu ministrite komitee 2010. aasta soovitusel on sätestatud, et „vähemalt pooled [kohtute nõukogude] liikmetest peaksid olema kohtunikud, kelle on valinud nende kolleegid kohtu kõikidelt tasanditelt, austades mitmekesisust kohtunike seas“<sup>111</sup>. Liikmesriigid võivad ise otsustada oma õigussüsteemi korralduse, sealhulgas selle, kas asutada kohtute nõukogu või mitte. Samas kui selline nõukogu on asutatud, nii nagu Poolas, tuleb tagada selle sõltumatus kooskõlas Euroopa standarditega.
- (142) Kuni kohtute nõukogu seaduse vastuvõtmiseni oli Poola süsteem nende standarditega täielikult kooskõlas, sest kohtute nõukogu koosseisud koosnesid peamiselt kohtunike valitud kohtunikest. Kohtute nõukogu seaduse muutmise seaduse artikli 1 lõige 1 ja artikkel 7 muudaksid radikaalselt seda korda, sätestades, et kohtute nõukogu 15 kohtunikust liiget nimetatakse ja võidakse uuesti nimetada ametisse Seimi poolt<sup>112</sup>. Lisaks ei ole mingit garantiid, et uue seaduse alusel määrab Seim nõukogusse kohtunike kinnitatud kohtunikest liikmed, kuna nende kohtadele võivad kandidaate esitada mitte ainult 25 kohtunikust koosnevad rühmad, vaid ka 2 000 kodanikust koosnevad rühmad<sup>113</sup>. Peale selle on lõpliku kandidaatide nimekirja, mille Seim peab heaks kiitma täies koosseisus, eelnevalt kindlaks määranud Seimi komitee<sup>114</sup>. Kohtute nõukogu kohtunikest liikmete ametissenimetamist reguleerivad uued õigusnormid suurendavad märkimisväärselt parlamendi mõju nõukogu üle ning kahjustavad vastuolus Euroopa standarditega nõukogu sõltumatust. Asjaolu, et kohtunikest liikmed nimetab ametisse Seim 3/5 hääleteenamusega, ei vähenda seda muret, kuna kohtunikest liikmeid ei vali nende kolleegid. Peale selle, kui 3/5 hääleteenamust ei saavutata, määrab nõukogu kohtunikest liikmed Seim absoluutse hääleteenamusega.
- (143) See olukord teeb kohtute sõltumatuse suhtes murelikuks. Näiteks ringkonnakohtu kohtunik, kes peab tegema otsuse poliitiliselt tundlikus asjas ja taotleb samal ajal edutamist piirkondliku kohtu kohtuniku kohale, võib kalduda järgima poliitilise enamuse eelistatud seisukohta, et mitte seada ohtu oma edutamismõistele. Isegi kui see risk ei realiseeru, ei näe uus kord ette piisavaid tagatisi, et kaitsta sõltumatust, mis on väga oluline, et säilitada usaldus, mida kohtud demokraatlikus ühiskonnas üldsuses tekitama peaksid<sup>115</sup>. Ka abikohtunikke peab poliitiliselt mõjutatud kohtute nõukogu enne nende kohtunikuks määramist hindama.
- (144) Veneetsia komisjon märgib, et kohtute nõukogu 15 kohtunikust liikme valimine parlamendi poolt koostöös praeguste liikmete viivitamatu asendamisega viib selle organi ulatusliku politiseerimiseni. Veneetsia komisjon soovib, et selle asemel

<sup>111</sup> Punkt 27; vt ka Euroopa Nõukogu 2016. aasta tegevuskava C osa punkt ii; Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamus nr 10, mis käsitleb kohtute nõukogu ühiskonna teenistuses, punkt 27; ja kohtunike nõukogude Euroopa võrgustiku (ENCJ) 2010.–2011. aasta aruande „Kohtunike nõukogud“ punkt 2.3.

<sup>112</sup> Põhiseaduses on sätestatud, et kohtute nõukogu koosneb ameti poolest sinna kuuluvatest liikmetest (ülemkohtu esimene esimees, justiitsminister, kõrgeima halduskohtu esimees ja presidendi nimetatud isik) ja valitud liikmetest. Valitud liikmete hulgas on neli asetäitjat, kelle „on valinud Seim“, kaks senaatorit, kelle „on valinud Senat“, ning 15 kohtunikku („kes on valitud“ üld-, haldus- ja sõjaväekohtute ning ülemkohtu kohtunike seast).

<sup>113</sup> Kohtute nõukogu artikli 1 lõige 3, millega lisatakse artikli 11a lõiked 2 ja 3: märgitakse, et iga (kohtunike või kodanike) rühm võib esitada ettepaneku rohkem kui ühe nõukogu kohtunikust liikme ametisse nimetamiseks.

<sup>114</sup> Kui parlamendifraktsioonid ei esita kokku 15 kandidaati, valib nad Seimi juhatus, et koostada 15 kandidaadiga nimekiri, mis esitatakse Seimi komiteele (vt artikli 1 lõige 3, millega lisatakse artikkel 11c ja artikli 11d lõiked 1–4).

<sup>115</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuasjad: Morice vs. Prantsusmaa, 29369/10, 23. aprill 2015, punkt 78; Küpros vs. Türgi, 25781/94, 10. mai 2001, punkt 233.

peaksid kohtute nõukogu kohtunikest liikmed valima hoopis nende kolleegid, nagu on sätestatud praeguses seaduses<sup>116</sup>. Komisjon täheldas ka, et seadus nõrgestab nõukogu sõltumatust seoses parlamendi enamusega ja kahjustab kogu õigussüsteemi sõltumatust<sup>117</sup>.

- (145) Ülemkohus, kohtute nõukogu ja ombudsman juhtisid seaduseelnõud käsitlevates arvamustes uue korra põhiseaduslikkuse suhtes tähelepanu mitmele probleemile. Kohtute nõukogu märgib eriti, et Poola põhiseaduse kohaselt on nõukogu tasakaalustavaks jõuks parlamendile, millel on põhiseadusega antud õigus otsustada seaduste sisu üle. Seega rikub nõukogu kohtunikest liikmete poliitiline määramine ja praeguste liikmete volituste ennetähtaegne lõpetamine võimude lahususe ja kohtute sõltumatuse põhimõtet. Nagu varasemates soovitudes selgitatud, ei ole nende sätete tulemuslik põhiseaduslikkuse järelevalve praegu võimalik.

#### 4.3. Üldkohtute korralduse seadus

##### 4.3.1. Pensioniiga ja kohtunike ametiaja pikendamise õigus

- (146) Üldkohtute korralduse seaduse artikli 1 lõike 26 punktides b–c ning artikli 13 lõikes 1 on sätestatud, et üldkohtunike suhtes kohaldatava pensionikorra kohaselt alandatakse pensioniiga naissoost kohtunike puhul 67. eluaastalt 60. eluaastani ja meessoost kohtunike puhul 67. eluaastalt 65. eluaastani ning justiitsministrile antakse õigus otsustada ebamääraste kriteeriumide alusel kohtunike ametiaja pikendamise üle (kuni 70. eluaastani). Selle otsuse vastuvõtmiseni jäävad asjaomased kohtunikud ametisse.
- (147) Uus pensionikord avaldaks negatiivset mõju kohtunike sõltumatusele<sup>118</sup>. Uued normid loovad lisavahendi, mille kaudu justiitsminister saab kohtunikke mõjutada. Eelkõige annavad ametiaja pikendamise ebamäärased kriteeriumid põhjendamatu kaalutlusõiguse, mis nõrgendab kohtunike ametist tagandamise keelu põhimõtet<sup>119</sup>. Ehkki seadusega alandatakse pensioniiga, lubatakse sellega kohtunikel lasta oma ametiaega justiitsministril pikendada kuni kümme aastat naiskohtunike puhul ja viis aastat meeskohtunike puhul. Samuti puudub tähtaeg, mille jooksul justiitsminister peab tegema otsuse ametiaja pikendamiseks, ja see võimaldab justiitsministril säilitada mõju asjaomaste kohtunike üle nende kohtunikuna tegutsemise ülejäänud ametiaja jooksul. Isegi enne pensioniea saabumist võib üksnes väljavaade, et justiitsministrilt tuleb sellist pikendamist taotleda, avaldada asjaomastele kohtunikele survet.
- (148) kohtunike pensioniea alandamisega ja samal ajal kohtunike ametiaja pikendamise justiitsministri otsusest sõltuvaks muutmisega õõnestavad uued normid kohtunike ametist tagandamise keelu põhimõtet, mis on Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika kohaselt kohtunike sõltumatuse põhielement. Euroopa Kohus on sedastanud, et kohtu sõltumatuse eeldus on, et kohtunikud on oma ülesannete täitmisel isiklikult ja oma tegevuses sõltumatud, ning nad peaksid olema kaitstud ka ametist vabastamise eest tänu tõhusatele kaitsemeetmetele täitevvõimu mittenõuetekohase sekkumise või surve eest<sup>120</sup>. Asjaomased sätted ei ole kooskõlas

<sup>116</sup> Arvamus CDL(2017)035 punkt 130.

<sup>117</sup> Arvamus CDL(2017)035 punkt 31.

<sup>118</sup> Euroopa Nõukogu 2010. aasta soovitus (punkt 49).

<sup>119</sup> Seaduse kohaselt otsustab justiitsminister, kas pikendada kohtuniku ametiaega või mitte, „võttes arvesse üldkohtu töötajate ratsionaalset kasutamist ning vajadusi, mis tulenevad asjaomaste kohtute töökoormusest“ (vt ka seaduse artikli 1 lõike 26 punkt b).

<sup>120</sup> Kohtuasi C-53/03, Syfait jt, 31. mai 2005, punkt 31; kohtuasi C-103/97, Köllensperger ja Atzwanger, 4. veebruar 1999, punkt 20.

ka Euroopa standarditega, mille kohaselt peaks kohtunikel olema kindel ametiaeg kuni kohustusliku pensionieani, kui selline pensioniiga on kehtestatud. Veneetsia komisjon jagab komisjoni kartusi<sup>121</sup>.

- (149) Komisjon märgib, et uued normid tekitavad muret ka seoses põhiseaduslikkusega. Ülemkohtu arvamuse<sup>122</sup> kohaselt rikutakse juhul, kui justiitsministril lubatakse otsustada kohtuniku ametiaja pikendamise üle ning alandatakse ka kohtunike pensioniiga, kohtunike ametist tagandamise keelu põhimõtet (põhiseaduse artikli 180 lõige 1). Nagu eespool selgitatud, tuleb komisjon meelde, et nende sätete tulemuslik põhiseaduslikkuse järelevalve ei ole praegu võimalik.
- (150) Poola ametiasutuste vastus, mis saadi komisjoni 26. juuli 2017. aasta soovitusel, ei hajuta komisjoni kartusi ning selles ei esitata ühtegi konkreetset meetet komisjoni tõstatatud küsimuste lahendamiseks. Vastuses ei pöörata tähelepanu survele, mida justiitsminister võib kohtunikele avaldada enne, kui ta otsustab, kas anda oma nõusolek nende ametisse jäämiseks pärast pensioniea saabumist.

#### 4.3.2. Kohtute esimehed

- (151) Poola õigussüsteemis on kohtute esimeestel kaks rolli: nad juhivad kohut ja täidavad ka kohtulikke ülesandeid. Üldkohtute korralduse seadus teeb muret seoses kohtute esimeeste isikliku sõltumatusega kohtulike ülesannete täitmisel.

##### *Ametist vabastamise õigus*

- (152) Üldkohtute korralduse seaduse artikli 17 lõikes 1 ja artikli 18 lõikes 1 on sätestatud normid kohtute esimeeste ja aseesimeeste ametist vabastamiseks. Justiitsministrile antakse õigus vabastada kohtute esimehi seaduse jõustumisele järgneval kuuel kuul ametist, ilma et ta peaks järgima konkreetseid kriteeriume, ilma et tal oleks selleks põhjendamiskohustust ja ilma võimaluseta, et kohtud saaksid neid otsuseid blokeerida. Lisaks puudub justiitsministri vabastamisotsuse suhtes kohtulik kontroll.
- (153) Komisjoni kartused on seotud justiitsministri õigustega sellel kuuekuulisel perioodil. Artikli 1 lõike 7 kohaselt saab justiitsminister kohtute esimehi ametist vabastada ka pärast kuuekuulist perioodi, kuid sel juhul tuleb tal konsulteerida kohtute nõukoguga, kes saab kavandatava ametist vabastamise blokeerida, kui ta võtab kahe kolmandiku häälteenamusega vastu sellekohase otsuse<sup>123</sup>.

##### *Ametisse nimetamise õigus*

- (154) Üldkohtute korralduse seaduse artikli 1 lõikega 6 antakse justiitsministrile õigus nimetada ametisse kohtute esimehi. Ainus kohaldatav kriteerium on, et apellatsioonikohtu esimees tuleb valida apellatsioonikohtu või piirkondliku kohtu kohtunike hulgast, piirkondliku kohtu esimees apellatsioonikohtu, piirkondliku kohtu või ringkonnakohtu kohtunike hulgast ja ringkonnakohtu esimees piirkonnakohtu või ringkonnakohtu kohtunike hulgast. Justiitsministril ei ole kohustust sellise otsuse tegemiseks kohtutega konsulteerida. Justiitsminister esitleb kohtu uut esimeest kohtu täiskogule alles pärast kõnealuse esimehe ametisse nimetamist. Justiitsministri õigus kohtute esimehi sel viisil ametisse nimetada säilib ka pärast kuuekuulise perioodi möödumist.

##### *Ametist vabastamise ja ametisse nimetamise õiguse mõju*

<sup>121</sup> Arvamus CDL-AD(2017)035, punktid 100–109.

<sup>122</sup> Ülemkohtu 28. aprilli 2017. aasta arvamus.

<sup>123</sup> Üldkohtute korralduse seaduse artikli 1 lõikes 7 on sätestatud, et kui kohtute nõukogu ei võta vastu arvamust 30 päeva jooksul alates sellest, kui justiitsminister teatab kavandatavast ametist vabastamisest, ei saa ametist vabastamist takistada.

- (155) Kuna kohtute esimehed on tegevkohtunikud, annab eespool kirjeldatud õigus kohtute esimehi oma äranägemisel kuuekuulisel perioodil ametist vabastada ja neid ametisse nimetada justiitsministrile võimaluse säilitada mõju kohtute esimeeste üle, mis võib mõjutada nende isiklikku sõltumatust kohtulike ülesannete täitmisel. Näiteks kohtu esimees, kes peab tegema tundlikus asjas riigi vastu otsuse, võib tunda, et ta ei saa justiitsministri surve tõttu lahendada kohtuasja selle asjaoludest lähtuvalt ja sõltumatult, vaid peab järgima valitsuse seisukohta, et hoida ära enda vabastamine kohtu esimehe ametikohalt. Kohtu sõltumatuse tagamiseks ei tohiks kohtunikud kohtuasjade lahendamisel alluda ühelegi teisele organile ja peaksid olema kaitstud sellise välise sekkumise või surve eest, mis võib ohtu seada nende sõltumatuse otsuse tegemisel neile lahendada antud vaidlustes<sup>124</sup>.
- (156) Justiitsministri selline kaalutusõigus võib mõjutada ka kohtunikke, kes alles soovivad saada kohtu esimeheks, lahendama kohtuasju viisil, mis ei vähenda nende võimalusi saada kohtu esimeheks, eriti poliitiliselt tundlikes küsimustes. Seega mõjutatakse samuti nende isiklikku sõltumatust kohtuasjade lahendamisel.
- (157) Lisaks tuleks märkida, et kohtute esimeestel on kohtu juhina tegutsedes oluline võim teiste kohtunike üle. Justiitsministri kaalutusõigus kohtute esimeeste ametist vabastamisel ja nende ametisse nimetamisel võib mõjutada seda, kuidas kohtute esimehed neile kohtu juhina teiste kohtunike üle antud võimu kasutavad. See võib kahjustada nende kohtunike isiklikku sõltumatust. Seega mõjutavad justiitsministrile antud õigused kaudsest ka nende kohtunike sõltumatust, kes alluvad tema mõju all olevatele kohtute esimeestele. Näiteks on kohtute esimeestel õigus asendada kohtunikke, kes tegutsevad kohtute osakondade või üksuste juhtidena,<sup>125</sup> õigus teha nende osakondade või üksuste juhtidele noomitusi ja puuduste korral ühtlasi vähendada osakonna või üksuse juhile ette nähtud ametipalka,<sup>126</sup> ning õigus viia kohtunikke neile alluva kohtu struktuuris üle ilma nende nõusolekuta (sama kohturingkonna alla kuuluvad tökohad võivad asuda eri linnades)<sup>127</sup>.
- (158) Veneetsia komisjon rõhutas oma arvamuses,<sup>128</sup> et seadus võimaldab täitevvõimul oluliselt ja ulatuslikult sekkuda õigusemõistmisse ning kujutab endast suurt ohtu kohtu sõltumatusele, mis on õigusriigi põhielement. Seadus ei kaitse kohtute esimehi omavalitselise ametist vabastamise eest piisavalt, samuti peaks justiitsminister otsuse tegemiseks saama kohtu esimehe ametisse nimetamise või ametist vabastamise kohta kohtute nõukogult või asjaomase kohtu täiskogult heakskiidu, mis nõuab lihthäälteenamust. Justiitsministril on ka töökorra küsimustes õigus määrata kindlaks kohtuasjade määramise üksikasjalik kord ja kohtuasjade juhuvaliku teel määramise meetod ning ta võib kehtestada erikorra juhuks, kui juhuvaliku kasutamine ei ole võimalik või tõhus. Nagu rõhutab Veneetsia komisjon, võib nimetatud õigust kasutada selleks, et sekkuda kohtuasjade juhuvaliku teel määramise süsteemi, ning justiitsministril ei tohiks olla kohtuasjade määramise meetodi puhul kaalutusõigust<sup>129</sup>.

<sup>124</sup> Kohtuasi C-503/15, Margarit Panicello, 16. veebruar 2017, punktid 37–38; kohtuasi C-203/14, Consorci Sanitari del Maresme, 6. oktoober 2015, punkt 19; kohtuasi C-222/13, TDC, 9. oktoober 2014, punkt 30; liidetud kohtuasjad C-58/13 ja C-59/13, Torresi, 17. juuli 2014, punkt 22; kohtuasi C-506/04, Wilson, 19. september 2006, punkt 51.

<sup>125</sup> Üldkohtute korralduse seaduse artikli 17 lõike 2 ja artikli 18 lõike 2 kohaselt on apellatsioonikohtute ja piirkondlike kohtute esimeestel õigus asendada kohtunikke, kes tegutsevad kohtute osakondade juhtide, osakondade juhtide asetäitjate, üksuste juhtide või järelevalvekohtunikena, kuuel kuul pärast seaduse jõustumist.

<sup>126</sup> Üldkohtute korralduse seaduse artikli 1 lõike 13 punkt b.

<sup>127</sup> Üldkohtute korralduse seaduse artikli 1 lõike 5 punkt b.

<sup>128</sup> Arvamus CDL-AD(2017)035, punkt 125.

<sup>129</sup> Arvamus CDL-AD(2017)035, punkt 120.

- (159) Lisaks on need sätted muret tekitavad põhiseaduslikkuse suhtes, nagu on märgitud ülemkohtu, kohtute nõukogu ja ombudsmani arvamustes. Sellega, et justiitsministrile antakse võimalus vabastada ametist kohtute esimehi, eiratakse kohtute sõltumatuse ja võimude lahususe põhimõtteid. Samas on praegu olukord selline, et nende sätete põhiseaduslikkust ei saa enam kontrollida sõltumatus konstitutsioonikohtus, kes tagaks nende põhiseaduslikkuse.
- (160) Euroopa Inimõiguste Kohus on sedastanud, et kohtu esimehe ametist vabastamise ja kohtute sõltumatuse vahel on selge seos. Baka kohtuasjas tuvastas Euroopa Inimõiguste Kohus, et kaebaja enneaegne vabastamine ülemkogu esimehe ametikohalt, kuigi ta jäi kohtunikuna ametisse, ei täitnud kohtute sõltumatuse säilitamise eesmärki, vaid pigem kahjustas seda<sup>130</sup>.
- (161) Praeguseks on justiitsminister teadaolevalt vabastanud ametist 24 ja nimetanud ametisse vähemalt 32 kohtu esimeest (arv hõlmab ka juba varem vabade ametikohtade täitmist).
- (162) Poola ametiasutuste vastus, mis saadi komisjoni 26. juuli 2017. aasta soovitusel, ei hajuta komisjoni kartusi ning selles ei esitata ühtegi konkreetset meedet komisjoni tõstatatud küsimuste lahendamiseks. Vastuses eitatakse, et justiitsministrile antud õigused kahjustavad kohtute esimeeste sõltumatust kohtunikenä kohtuasjade lahendamisel, ning rõhutatakse, et need õigused puudutavad ainult kohtute esimeeste haldustegevust. Vastuses ei pöörata tähelepanu asjaolule, et õigus vabastada kuuekuulisel perioodil oma äranägemisel kohtute esimehi ametist annab justiitsministrile võimaluse säilitada mõju kohtute esimeeste üle, mis võib mõjutada nende isiklikku sõltumatust kohtuasjade lahendamisel.

#### 4.3.2. Muud mured

- (163) Justiitsminister võib esitada alama astme kohtu esimehele kirjalikke märkusi kohtu väidetava mittenõuetekohase juhtimise kohta. Sellise kirjaliku märkuse tulemusena võidakse alama astme kohtu esimehe ametipalka vähendada kuni 50 % kuni kuueks kuuks<sup>131</sup>. Justiitsminister võib samuti teha noomitusi apellatsioonikohtu esimehele või aseesimehele ning vastavalt vähendada nende ametipalka. Kuna kohtuniku töötasu vähendamist tema tegevuse tulemusena tuleb käsitada distsiplinaarkaristusena,<sup>132</sup> ei tohiks justiitsminister otsustada töötasu vähendamise üle ainuisikuliselt, vaid see peaks põhinema kohtuotsusel.

### 4.4. Muud õigusaktid

#### 4.4.1. Kohtunike riikliku kooli seadus

- (164) Seimi uus koosseis on võtnud vastu ka muid õigusakte, mis tekitavad muret seoses kohtute sõltumatuse ja võimude lahususega.
- (165) Kohtunike riikliku kooli seaduse artikli 2 lõigete 1 ja 36 alusel on kohtunikuabidele usaldatud ringkonnakohtutes kohtuniku ülesannete täitmine nelja aasta jooksul. Seejuures lubatakse kohtunikuabidel tegutseda ringkonnakohtutes ainukohtunikuna.

<sup>130</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuasi, Baka vs. Ungari, 20261/12, 23. juuni 2016, punkt 172.

<sup>131</sup> Justiitsminister saab mõjutada apellatsioonikohtu esimehi ka nende töö hindamise kaudu, sest negatiivse hinnanguga võib kaasneda kohtu esimehe trahvimine ja positiivse hinnanguga tema ametipalga suurendamine. Üldkohtute korralduse seaduse artikli 1 lõiked 13–15.

<sup>132</sup> Arvamus CDL-AD(2017)035, punktid 114–117.

- (166) Samas ei ole Poola õigussüsteemis kohtunikuabidel sama staatust kui kohtunikel<sup>133</sup>. Kohtunikuabid nimetatakse ametisse tähtajaliselt neljaks aastaks ning pärast 36 kuu möödumist saavad nad hakata osalema uues menetluses, et saada kohtunikuks. Tagatise, mida kohaldatakse kohtunike suhtes ja mille eesmärk on kaitsta kohtute sõltumatust, ei kohaldata samal viisil kohtunikuabide suhtes – näiteks ametissenimetamise menetlus erineb kohtunike puhul kohaldatavast. Erinevalt kohtunikuametist ei ole kohtulikke ülesandeid täitvate kohtunikuabide amet põhiseadusega ette nähtud. See tähendab, et nende staatust ja nende sõltumatuse tagatise saab muuta lihtseadusega ning selleks ei pea põhiseadust muutma<sup>134</sup>. Asjaolu, et kohtunikuabidel on lubatud tegutseda ringkonnakohtutes ainukohtunikenä, muudab nende sõltumatuse küsimuse veelgi olulisemaks.
- (167) Kohtunike riikliku kooli seaduse õigusloome protsessi ajal on ülemkohus ja kohtute nõukogu väljendanud muret seoses sellega, kas kohtunikuabide sõltumatuse tagatise vastavad põhiseadusele ja on piisavad, et täita Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõikes 1 sätestatud õiglase kohtumenetluse nõuded<sup>135</sup>. Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et Poolas kohtunikuabidega seotud eelmine kord ei vastanud neile kriteeriumidele<sup>136</sup>.
- (168) Poola ametiasutuste vastus, mis saadi 28. augustil 2017 komisjoni 26. juuli 2017. aasta soovitusel, ei hajuta komisjoni kartusi ning selles ei esitata ühtegi konkreetset meetet komisjoni tõstatatud küsimuste lahendamiseks.

#### 4.4.2. Muud seadused

- (169) Prokuratuuriseadustega<sup>137</sup> liidetakse justiitsministri ja peaprokuröri ametikohad ning suurendatakse märkimisväärselt peaprokuröri volitusi prokuratuuri juhtimises, sealhulgas antakse justiitsministrile uued volitused, mis võimaldavad tal otseselt sekkuda konkreetsetesse kohtuasjadesse.
- (170) Nagu on rõhutanud Veneetsia komisjon,<sup>138</sup> tuleb tõdeda, et kuigi prokuratuuri puhul ei ole sõltumatus või iseseisvus nii hädavajalik kui kohtute puhul, koondub justiitsministri ja peaprokuröri ametikoha liitmise, peaprokurörile prokuratuuris antud suuremate volituste, üldkohtute seadusega justiitsministrile kohtute suhtes antud suuremate volituste ja nende volituste suhtes kehtestatud nõrga kontrollimehhanismi tulemusena kokkuvõttes liiga suur hulk volitusi ühe isiku kätte. See vähendab otseselt prokuratuuri sõltumatust poliitikast, kahjustades samas ka kohtute sõltumatust ning seega võimude lahusust ja õigusriiki Poolas.

<sup>133</sup> Kuigi kohtunikuabidele usaldatakse kohtuniku ülesanded, nimetab justiitsminister nad ametisse otse ning kohtute nõukogu osaleb selles minimaalselt.

<sup>134</sup> Kohtuniku sõltumatus peaks olema ette nähtud põhiseaduses ja see peaks olema üksikasjalikumalt sätestatud seadusandlikul tasandil (vt ka Euroopa Nõukogu 2010. aasta soovitus, punkt 7). Tuleks märkida ka seda, et ülemkohus ja kohtute nõukogu tõstasid oma arvamustes selle seaduse põhiseaduslikkuse küsimuse.

<sup>135</sup> Ülemkohtu 3. veebruari 2017. aasta arvamus; kohtute nõukogu 10. veebruari 2017. aasta arvamus.

<sup>136</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuasi, Henryk Urban ja Ryszard Urban vs. Poola, 23614/08, 28. veebruar 2011; Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuasi, Mirosław Garlicki vs. Poola, 36921/07, 14. september 2011; Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuasi, Pohoska vs. Poola, 33530/06, 10. aprill 2012.

<sup>137</sup> 28. jaanuari 2016. aasta prokuratuuriseadus (ametlikus väljaandes avaldatud 15. veebruaril 2016 numbril 177 all); 28. jaanuari 2016. aasta seadus – prokuratuuriseaduse rakenduseseadus (ametlikus väljaandes avaldatud 15. veebruaril 2016 numbril 178 all).

<sup>138</sup> Arvamus CDL-AD(2017)037, punktid 28 ja 115.

**5. KUI TUVASTATUD ON ILMNE OHT, ET RIKUTAKSE OLULISELT EUROOPA LIIDU LEPINGU ARTIKKLIS 2 OSUTATUD VÄÄRTUSI**

- (171) Vastavalt ELi lepingu artikli 7 lõikele 1 võib nõukogu ühe kolmandiku liikmesriikide, Euroopa Parlamendi või Euroopa Komisjoni põhjendatud ettepaneku alusel ja pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist oma liikmete neljaviiendikulise häälteenamusega järeldada ilmset ohtu, et mõni liikmesriik rikub oluliselt ELi lepingu artiklis 2 osutatud väärtusi. Enne sellise järelduse tegemist kuulab nõukogu kõnealuse liikmesriigi ära ja võib sama korra kohaselt otsustades anda talle soovitusi<sup>139</sup>.
- (172) Komisjoni arvates tähendab eelnevates punktides kirjeldatud olukord ilmset ohtu, et Poola Vabariik rikub oluliselt ELi lepingu artiklis 2 osutatud õigusriigi põhimõtet. Komisjoni seisukoht toetub eespool esitatud asjaoludele.
- (173) Komisjon märgib, et kahe aastaga on võetud järjestikku vastu üle 13 seaduse, mis mõjutavad kogu Poola õigussüsteemi ülesehitust: konstitutsioonikohust, ülemkohust, üldkohtuid, kohtute nõukogu, prokuratuuri ja kohtunike riiklikku kooli. Kõigi neid seadusandlike muudatuste ühine nimetaja on, et täitev- või seadusandlikule võimule on antud süstemaatiline võimalus sekkuda oluliselt nimetatud asutuste ja organite koosseisu, volituste, juhtimise ja toimimisega seotud küsimustesse. Nimetatud seadusandlikud muudatused ja nende koosmõju ohustavad Poolas tõsiselt õigusriigi põhielemente – kohtute sõltumatust ja võimude lahusust. Komisjon märgib samuti, et seadusandluse nii laiahaardelise muutmise käigus ei ole nõuetekohaselt konsulteeritud kõigi asjaomaste sidusrühmadega, ei ole tegutsetud riigiorganite omavahelise lojaalse koostöö vaimus ega võetud arvesse mitmesuguste Euroopa ja rahvusvaheliste organisatsioonide arvamust.
- (174) Tõstatatud küsimuste lahendamiseks on komisjon pidanud Poola ametiasutustega alates 2016. aasta jaanuarist ulatuslikku dialoogi. Kogu selle protsessi käigus on komisjon põhjendanud oma kartusi objektiivselt ja üksikasjalikult. Kooskõlas õigusriigi raamistikuga on komisjon esitanud arvamuse ja seejärel kolm soovitusi, milles käsitletakse õigusriigi põhimõtte järgimist Poolas. Ta on vahetanud Poola ametiasutustega arvukalt kirju ja pidanud kohtumisi. Komisjon on alati rõhutanud, et on valmis jätkama konstruktiivset dialoogi ning on korduvalt kutsunud Poola ametiasutusi asjaomastele kohtumistele. Nendest jõupingutustest hoolimata ei ole dialoog toonud komisjoni tõstatatud küsimustele lahendust.
- (175) Kuigi komisjon on esitanud kolm soovitusi, on olukord pidevalt halvenenud. Eelkõige tuleb silmas pidada järgmist:
- (1) Konstitutsioonikohtu esimehe ebaseaduslik ametissenimetamine, kolmel kohtunikul, kelle Seimi 8. koosseis kehtiva õigusliku aluseta ametisse nimetamiseks esitas, kohtuniku ametisse astumise lubamine, kusjuures üks neist on nimetatud konstitutsioonikohtu aseesimeheks, asjaolu, et kolm kohtunikku, kelle seadusandja eelmine koosseis 2015. aasta oktoobris seaduslikult ametisse nimetamiseks esitas, ei ole saanud konstitutsioonikohtuniku ülesandeid täitma asuda, ning sellele järgnevad juba kirjeldatud muutused kohtus on tegelikult kaasa toonud kohtu koosseisu täieliku muutmise väljaspool kohtunike ametissenimetamise tavapärase põhiseaduslikku protsessi. Seetõttu leiab komisjon, et konstitutsioonikohtu

<sup>139</sup> Vt ka komisjoni 15. oktoobri 2003. aasta teatis „Liidu aluseks olevate väärtuste austamine ja edendamine“ (KOM(2003) 606 (lõplik)).

sõltumatust ja legitiimsust on suurel määral õõnestatud ning selle tagajärjel ei saa Poola seaduste põhiseaduslikkust enam tulemuslikult tagada. Sellises olukorras ei saa kohtu tehtud otsuseid enam käsitada tulemuslikku põhiseaduslikkuse järelevalvet tagavana.

- (2) Kohtute nõukogu seadus ja ülemkohtu seadus koos kohtunike riikliku kooli seaduse ja üldkohtute korralduse seadusega suurendavad süsteemset ohtu õigusriigi toimimisele, nagu märgitud varasemates soovitudes. Tähtsamad probleemid on kokkuvõtlikult esitatud järgmistes punktides.

(a) Ülemkohus:

- ülemkohtu mitmete kohtunike kohustuslikus korras pensionile saatmine koos võimalusega pikendada nende kohtunikuna tegutsemise ametiaega, samuti ülemkohtu kohtunike uus distsiplinaarkord, kahjustavad ülemkohtu kohtunike sõltumatust, kuigi kohtute sõltumatus on õigusriigi oluline osa;
- ülemkohtu mitmete kohtunike kohustuslikus korras pensionile saatmine võimaldab ka kohe ja märkimisväärses ulatuses koosseisu muuta. See võimalus tekitab probleeme seoses võimude lahususega, eriti kui võtta arvesse ka kohtute nõukogu samaaegset reformi. Reaalselt nimetab kõik uued ülemkohtu kohtunikud ametisse vabariigi president uues koosseisus tegutseva kohtute nõukogu soovitusel alusel olukorras, kus selles nõukogus domineerivad poliitilistel kaalutlustel nimetatud liikmed. Selle tulemusena saab praegune parlamendienamus otsustada vähemalt kaudselt ülemkohtu tulevase koosseisu üle märksa suuremas ulatuses, kui see oleks võimalik süsteemis, kus on kohtuniku ametiaja pikkuse kohta normaalselt toimivad õigusnormid, olenemata ametiaja kestusest ja sellest, millisel riiklikul organil on õigus otsustada kohtunike ametisse nimetamise üle;
- uus erakorralise edasikaebamise menetlus teeb muret seoses õiguskindlusega, ja kui arvestada, et sellele lisandub ülemkohtu koosseisu kohese ja ulatusliku muutmise võimalus, siis seoses võimude lahususega;

(b) Üldkohtud:

- kohtunike pensioniea alandamisega ja samal ajal kohtunike ametiaja pikendamise justiitsministri äranägemisest sõltuvaks muutmisega õõnestavad uued normid kohtunike ametist tagandamise keelu põhimõtet;
- justiitsministri õigus oma äranägemisel nimetada ametisse ja vabastada ametist kohtute esimehi, ilma et ta peaks järgima konkreetseid kriteeriume, ilma et tal oleks selleks põhjendamiskohustust ja ilma, et kohtud saaksid neid otsuseid blokeerida või et nende suhtes saaks kohaldada kohtulikku kontrolli, võib mõjutada kohtute esimeeste ja teiste kohtunike isiklikku sõltumatust.

(c) Kohtute nõukogu:

- kohtute nõukogu kõigi kohtunikest liikmete volituste lõpetamine, samuti nende ametisse tagasi nimetamine suuremat poliitilist mõju võimaldava menetluse alusel süvendab muret kohtute üldise sõltumatuse pärast.
- (176) Uued seadused tekitavad tõsist muret seoses nende küsitava vastavusega Poola põhiseadusele, nagu on rõhutatud mitmes arvamuses, mille on teinud eelkõige ülemkohus, kohtute nõukogu ja ombudsman. Samas, nagu on selgitatud 26. juuli 2017. aasta soovitusel õigusriigi olukorra kohta, ei ole nende seaduste tulemuslik põhiseaduslik järelevalve enam võimalik.
- (177) Poola valitsuse ja valitsevasse enamusse kuuluvate parlamendiliikmete tegevus ja üldsusele tehtud avaldused, mis on suunatud Poola kohtunike ja kohtute vastu, on vähendanud usaldust õigussüsteemi vastu tervikuna. Komisjon rõhutab riigiorganite lojaalse koostöö põhimõtet, mis on demokraatliku õigusriigi põhiseaduslik eeldus, nagu on rõhutatud Veneetsia komisjoni arvamustes.
- (178) Kuna kohtute sõltumatus on õigusriigi oluline komponent, suurendavad need uued seadused, eriti nende koosmõju, märkimisväärselt süsteemset ohtu õigusriigi toimimisele, nagu eelmistes soovitustes märgitud. Veneetsia komisjon on seoses sellega rõhutanud, et kavandatavate muudatuste koostoime võimendab neist igaühe kahjulikku mõju sedavõrd, et Poola kohtute sõltumatus satub kogu süsteemi ulatuses tõsiselt ohtu<sup>140</sup>.
- (179) 2017. aasta juulis vastu võetud ülemkohtu ja kohtute nõukogu seaduste peatamine andis Poola ametiasutustele võimaluse võtta arvesse kartusi, millele on osutatud komisjoni kolmandas soovituses ja mida on väljendanud ka muud osalejad, eelkõige Veneetsia komisjon, kuid seda ei tehtud, mis näitab selgelt Poola ametiasutuste soovimatust nimetatud probleemid lahendada.
- (180) Kujunenud olukorra tagajärjed on iseäranis tõsised:
- (1) Kuna konstitutsioonikohtu sõltumatust ja legitiimsust on suurel määral õõnestatud, ei saa Poola seaduste põhiseaduslikkust enam tulemuslikult tagada. See olukord on eriti murettekitav seoses õigusriigi põhimõtete järgimisega, sest nagu on selgitatud komisjoni soovitustes, on Poola parlament vastu võtnud mitu eriti tundlikku uut õigusakti, näiteks uus avaliku teenistuse seadus,<sup>141</sup> politseiseaduse ja mõningate muude seaduste muutmise seadus<sup>142</sup> ning prokuratuuriseadus,<sup>143</sup> ombudsmani seadus, millega muudetakse mõningaid muid seadusi,<sup>144</sup> riikliku meedianõukogu seadus<sup>145</sup> ja terrorismivastane seadus<sup>146</sup>.

<sup>140</sup> Arvamus CDL-AD(2017)035, punkt 131.

<sup>141</sup> 30. detsembri 2015. aasta seadus, millega muudetakse avaliku teenistuse seadust ja mõningaid muid seadusi (ametlikus teatajas avaldatud 8. jaanuaril 2016 numbril 34 all).

<sup>142</sup> 15. jaanuari 2016. aasta seadus, millega muudetakse politseiseadust ja mõningaid muid seadusi (ametlikus teatajas avaldatud 4. veebruaril 2016 numbril 147 all).

<sup>143</sup> 28. jaanuari 2016. aasta prokuratuuriseadus (ametlikus väljaandes avaldatud 15. veebruaril 2016 numbril 177 all); 28. jaanuari 2016. aasta seadus – prokuratuuriseaduse rakendusseadus (ametlikus väljaandes avaldatud 15. veebruaril 2016 numbril 178 all).

<sup>144</sup> 18. märtsi 2016. aasta seadus, millega muudetakse ombudsmani seadust ja mõningaid muid seadusi (ametlikus väljaandes avaldatud 17. mail 2016 numbril 677 all).

<sup>145</sup> 22. juuni 2016. aasta seadus riikliku meedianõukogu kohta (ametlikus väljaandes avaldatud 29. juunil 2016 numbril 929 all).

<sup>146</sup> 10. juuni 2016. aasta seadus terrorismivastaste meetmete kohta (ametlikus väljaandes avaldatud 24. juunil 2016 numbril 904 all).

- (2) Õigusriigi põhimõtete järgimine ei ole üksnes ELi lepingu artiklis 2 loetletud põhiväärtuse tagamise eeldus. See on hädavajalik ka selleks, et tagada kõigi aluslepingutest tulenevate õiguste ja kohustuste järgimine ning kodanike, ettevõtjate ja ametiasutuste vastastikune usaldus kõigi teiste liikmesriikide õigussüsteemide vastu.
- (3) Komisjon rõhutab, et õigusriigi korrektne toimimine on eriti oluline ka siseturu tõrgeteta toimimiseks ja soodsa investeerimiskeskonna loomiseks,<sup>147</sup> sest ettevõtjad peavad teadma, et neid koheldakse seaduse alusel võrdselt. Lisaks on õigusriigi põhimõtte järgimine äärmiselt oluline vastastikuse usalduse tagamiseks justiits- ja siseküsimustes, eriti tsiviil- ja kriminaalasjades tehtavas õigusalas koostöös, mis põhineb kohtuotsuste vastastikusel tunnustamisel. See ei ole võimalik, kui igas liikmesriigis ei ole tagatud kohtute sõltumatus.
- (181) Komisjon tuletab meelde, et kui on kehtestatud põhiseaduslikkuse järelevalve süsteem, on selle tulemuslikkus oluline osa õigusriigi toimimisest.
- (182) Komisjon rõhutab ka seda, et olenemata valitud õigussüsteemi mudelist, tuleb kohtute sõltumatust kaitsta kooskõlas ELi õigusega. Liikmesriigid võivad ise otsustada oma õigussüsteemi korralduse, sealhulgas selle üle, kas asutada kohtute sõltumatust kaitsev kohtute nõukogu või mitte. Samas kui liikmesriik on sellise nõukogu asutanud, nii nagu Poolas, kus Poola põhiseadus on sõnaselgelt teinud kohtute nõukogu ülesandeks kaitsta kohtute sõltumatust, tuleb tagada sellise nõukogu sõltumatus kooskõlas Euroopa standarditega.
- (183) Komisjon märgib samuti, et väga erinevad osalejad Euroopa ja rahvusvahelisel tasandil on väljendanud sügavat muret õigusriigi olukorra pärast Poolas<sup>148</sup> ning et Euroopa Parlamendi sõnul kujutab praegune olukord Poolas ilmset ohtu, et rikutakse oluliselt ELi lepingu artiklis 2 osutatud väärtusi<sup>149</sup>.
- (184) Kuna kahe aasta jooksul Poola ametiasutustega peetud dialoog ei ole andnud tulemusi ega hoidnud ära olukorra edasist halvenemist, on vajalik ja proportsionaalne alustada dialoogi järgmist etappi, millesse on ametlikult kaasatud Euroopa Parlament ja nõukogu.
- (185) Eespool nimetatud asjaolusid arvesse võttes esitab komisjon ELi lepingu artikli 7 lõike 1 kohaselt nõukogule käesoleva põhjendatud ettepaneku, milles ta palub nõukogul järelada ilmset ohtu, et Poola Vabariik rikub oluliselt õigusriigi põhimõtet, mis on üks ELi lepingu artiklis 2 osutatud väärtusi, ning anda Poolale seoses sellega asjakohased soovitusel. Sellist järeldust sisaldava nõukogu otsuse ettepanek on lisatud käesolevale põhjendatud ettepanekule.
- (186) Käesoleva ELi lepingu artikli 7 lõike 1 kohase ettepanekuga samal ajal esitatakse komisjoni 20. detsembri 2017. aasta soovitus seoses õigusriigi olukorraga Poolas. Komisjon on valmis tihedas koostöös Euroopa Parlamendi ja nõukoguga käesolevat

<sup>147</sup> Nõukogu soovitus, 11. juuli 2017, milles käsitletakse Poola 2017. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Poola 2017. aasta lähenemisprogrammi kohta, põhjendus 14 (ELT L 261, 9.8.2017, lk 88–91).

<sup>148</sup> Veneetsia komisjon, Euroopa Nõukogu inimõiguste volinik, Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu, ÜRO inimõiguste komitee, kohtunike ja juristide sõltumatusega tegelev ÜRO eriraportöör, Euroopa Liidu ülemkohtute esimeeste võrgustik, kohtunike nõukogude Euroopa võrgustik, ja Euroopa Advokatuuride ja Õigusliitude Nõukogu, samuti mitmed kodanikuühiskonna organisatsioonid, nagu Amnesty International ning inimõiguste ja demokraatia võrgustik.

<sup>149</sup> 15. novembri 2017. aasta resolutsioon õigusriigi põhimõtte ja demokraatia olukorra kohta Poolas, lõige 16; resolutsioonis tehakse kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjonile ülesandeks koostada eriraport, et panna täiskogu hääletusele põhjendatud ettepanek, millega palutakse nõukogul kohaldada ELi lepingu artikli 7 lõiget 1.

põhjendatud arvamust uuesti läbi vaatama, kui Poola ametiasutused soovitusel ettenähtud aja jooksul rakendavad soovitatud meetmed.

Ettepanek:

## NÕUKOGU OTSUS,

**millega järeldatakse ilmset ohtu, et Poola Vabariik rikub oluliselt õigusriigi põhimõtet**

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu lepingut, eriti selle artikli 7 lõige 1,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni põhjendatud ettepanekut<sup>1</sup>,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi nõusolekut<sup>2</sup>

ning arvestades järgmist:

- (1) Euroopa Liit on rajatud liikmesriikide ühistele väärtustele, mis on sätestatud Euroopa Liidu lepingu (edaspidi „ELi leping“) artiklis 2 ja mille hulka kuulub ka õigusriigi põhimõtte austamine.
- (2) Komisjon väljendab oma põhjendatud ettepanekus kartust seoses sõltumatu ja legitiimse põhiseaduslikkuse järelevalve puudumisega ning Poola parlamendi vastu võetud ülemkohtu seaduse,<sup>3</sup> üldkohtute korralduse seaduse,<sup>4</sup> kohtute nõukogu seaduse<sup>5</sup> ja kohtunike riikliku kooli seadusega,<sup>6</sup> mis sisaldavad sätteid, mis tekitavad tõsist muret seoses kohtute sõltumatuse, võimude lahususe ja õiguskindlusega. Kartused on peamiselt seotud ülemkohtu ja üldkohtu kohtunike uue pensionikorraga, ülemkohtu uue erakorralise apellatsioonimenetlusega, üldkohtute esimeeste ametist vabastamise ja ametisse nimetamisega ning kohtute nõukogu kohtunikest liikmete ametiaja lõpetamise ja ametisse nimetamise menetlusega.
- (3) Komisjon märgib samuti, et Poola ametiasutused ei ole võtnud meetmeid, mida ta on soovitanud oma 27. juuli 2016. aasta soovitusel,<sup>7</sup> 21. detsembri 2016. aasta täiendavas soovitusel<sup>8</sup> ja 26. juuli 2017. aasta täiendavas soovitusel,<sup>9</sup> et kõrvaldada nendes soovitustes osutatud süsteemne oht õigussüsteemi toimimisele.

---

<sup>1</sup> [LISADA viide]

<sup>2</sup> ELT C [...], [...], lk [...].

<sup>3</sup> Ülemkohtu seadus; Seimis vastu võetud 8. detsembril 2017 ja Senatis heaks kiidetud [...].

<sup>4</sup> Seadus, millega muudetakse üldkohtute korralduse seadust; Seimis vastu võetud 12. juulil 2017 ja ametlikus teatajas avaldatud 28. juulil 2017.

<sup>5</sup> Seadus, millega muudetakse kohtute nõukogu seadust ja teatavaid muid seadusi; Seimis vastu võetud 8. detsembril 2017 ja Senatis heaks kiidetud [...].

<sup>6</sup> Seadus, millega muudetakse kohtunike ja prokuröride riikliku kooli seadust, üldkohtute korralduse seadust ja teatavaid muid seadusi; Seimis vastu võetud 11. mail 2017 ja ametlikus väljaandes avaldatud 13. juunil 2017.

<sup>7</sup> Komisjoni 27. juuli 2016. aasta soovitus (EL) 2016/1374, mis käsitleb õigusriigi olukorda Poolas (ELT L 217, 12.8.2016, lk 53).

<sup>8</sup> Komisjoni 21. detsembri 2016. aasta soovitus (EL) 2017/146, mis käsitleb õigusriigi olukorda Poolas ja täiendab soovitust (EL) 2016/1374 (ELT L 22, 27.1.2017, lk 65).

<sup>9</sup> Komisjoni 26. juuli 2017. aasta soovitus (EL) 2017/1520, mis käsitleb õigusriigi olukorda Poolas ja täiendab soovitusi (EL) 2016/1374 ja (EL) 2017/146 (ELT L 228, 2.9.2017, lk 19).

- (4) Komisjon võttis 20. detsembril 2017 korraga vastu ELi lepingu artikli 7 lõike 1 kohase põhjendatud ettepaneku ja veel ühe soovitus, mis käsitleb õigusriigi olukorda Poolas. Poola ei ole soovitusel osutatud meetmeid ettenähtud aja jooksul võtnud.
- (5) Dialoog, mida komisjon on Poola ametiasutustega alates 13. jaanuarist 2016 õigusriigi raamisstiku alusel pidanud, ei ole seega hajutanud eespool nimetatud kartusi.
- (6) Euroopa Parlamendi võttis 15. novembril 2017 vastu resolutsiooni, mille kohaselt kujutab praegune olukord Poolas ilmset ohtu, et rikutakse oluliselt ELi lepingu artiklis 2 osutatud väärtusi.
- (7) Õigusriigi olukorra pärast Poolas on väljendanud sügavat muret väga erinevad osalejad Euroopa ja rahvusvahelisel tasandil, sealhulgas Veneetsia komisjon, Euroopa Nõukogu inimõiguste volinik, Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu, ÜRO inimõiguste komitee, kohtunike ja juristide sõltumatusega tegelev ÜRO eriraportöör, Euroopa Liidu ülemkohtute esimeeste võrgustik, kohtunike nõukogude Euroopa võrgustik, ja Euroopa Advokatuuride ja Õigusliitude Nõukogu, samuti mitmed kodanikuühiskonna organisatsioonid.
- (8) Nõukogu kuulas Poola Vabariigi [...] 2018 vastavalt ELi lepingu artikli 7 lõike 1 teisele lausele ära.
- (9) Olenemata liikmesriigi valitud õigussüsteemi mudelist, tuleb ELi lepingu artiklis 2 osutatud õigusriigi põhimõtte kohaselt kaitsta kohtute sõltumatust, võimude lahusust ja õiguskindlust.
- (10) On väga murettekitav, et eespool osutatud seaduste tõttu, mis on hiljuti vastu võetud, ei ole Poola õiguskord enam nende nõuetega kooskõlas.
- (11) Õigusriigi põhimõtete järgimine ei ole üksnes ELi lepingu artiklis 2 loetletud põhiväärtuse tagamise eeldus. See on hädavajalik ka selleks, et tagada kõigi aluslepingutest tulenevate õiguste ja kohustuste järgimine ning kodanike, ettevõtjate ja ametiasutuste vastastikune usaldus kõigi teiste liikmesriikide õigussüsteemide vastu.
- (12) Õigusriigi korrektne toimimine on äärmiselt oluline ka siseturu tõrgeteta toimimiseks, sest ettevõtjatel peab olema kindlus, et neid koheldakse seaduse alusel võrdselt.
- (13) Õigusriigi põhimõtte järgimine on äärmiselt oluline vastastikuse usalduse tagamiseks justiits- ja siseküsimustes, eriti tsiviil- ja kriminaalasjades tehtavas õigusalas koostöös, mis põhineb kohtuotsuste vastastikusel tunnustamisel.
- (14) Riigiorganite lojaalse koostöö põhimõte on demokraatliku õigusriigi põhiseaduslik eeldus.
- (15) Eespool nimetatud põhjustel tuleks ELi lepingu artikli 7 lõike 1 kohaselt järeldada ilmset ohtu, et Poola Vabariik rikub oluliselt õigusriigi põhimõtet, mis on üks ELi lepingu artiklis 2 osutatud väärtustest,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

#### *Artikkel 1*

On ilmne oht, et Poola Vabariik rikub oluliselt õigusriigi põhimõtet.

#### *Artikkel 2*

Nõukogu soovib Poola Vabariigil võtta kolme kuu jooksul alates käesoleva otsuse teatavastegemisest järgmised meetmed:

- (a) taastada konstitutsioonikohtu sõltumatus ja legitiimsus Poola põhiseaduse tagajana, sätestades, et selle kohtunikud, esimees ja aseesimehed valitakse ja nimetatakse ametisse seaduslikult, ning rakendades täielikult konstitutsioonikohtu 3. ja 9. detsembri 2015. aasta otsused, milles nõutakse, et kolm kohtunikku, kelle seadusandja eelmine koosseis 2015. aasta oktoobris õiguspäraselt ametisse nimetamiseks esitas, saaksid asuda täitma konstitutsioonikohtus kohtunikuülesandeid ning et seadusandja uue koosseisu poolt ilma kehtiva õigusliku aluseta nimetatud kolm kohtunikku ei lahendaks enam kohtuasju, kuni neid ei ole õiguspäraselt valitud;
- (b) avaldada ja rakendada täielikult konstitutsioonikohtu 9. märtsi 2016. aasta, 11. augusti 2016. aasta ja 7. novembri 2016. aasta otsused;
- (c) tagada ülemkohtu seaduse, üldkohtute korralduse seaduse, kohtute nõukogu seaduse ja kohtunike riikliku kooli seaduse muutmine, et viia need seadused kooskõlla kohtute sõltumatuse, võimude lahususe ja õiguskindlusega seotud nõuetega;
- (d) teha mis tahes kohtureformi ettevalmistamisel tihedat koostööd kohtutega ja kõigi huvitatud isikutega, sealhulgas Veneetsia komisjoniga,
- (e) hoiduda tegevusest ja üldsusele suunatud avaldustest, mis võivad veelgi õõnestada konstitutsioonikohtu, ülemkohtu, üldkohtute ja kohtunike legitiimsust nii eraldi kui ka ühiselt või kohtute legitiimsust tervikuna.

Käesolev otsus on adresseeritud Poola Vabariigile.

Brüssel,

*Nõukogu nimel  
eesistuja*