

SUOSITUKSET

KOMISSION SUOSITUS (EU) 2018/103,

annettu 20 päivänä joulukuuta 2017,

oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa, täydentää suosituksia (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 ja (EU) 2017/1520

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 292 artiklan,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Komissio esitti 27 päivänä heinäkuuta 2016 antamassaan oikeusvaltioperiaatteen noudattamista Puolassa koskevassa suosituksessa ⁽¹⁾ huolensa maan perustuslakituomioistuimen tilanteesta ja antoi suosituksia ongelmien korjaamiseksi. Komissio antoi 21 päivänä joulukuuta 2016 ja 26 päivänä heinäkuuta 2017 täydentävät suositukset oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa ⁽²⁾.
- (2) Komissio antoi suosituksensa oikeusvaltioperiaatetta koskevan toimintakehyksen ⁽³⁾ mukaisesti. Toimintakehyksessä esitetään, miten komissio aikoo toimia siinä tapauksessa, että jossakin unionin jäsenvaltiossa on nähtävissä selviä merkkejä oikeusvaltion kohdistuvasta uhkasta, ja selitetään oikeusvaltiokäsitteeseen sisältyvät periaatteet. Toimintakehyksessä annetaan ohjeita komission ja kyseisen jäsenvaltion vuoropuheluun. Tarkoituksena on estää sellaisen oikeusvaltion kohdistuvan järjestelmätason uhkan muodostuminen, josta saattaisi kehittyä selvä vaara unionin arvojen loukkaamisesta vakavasti siten, että olisi otettava käyttöön Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEU-sopimus', 7 artiklassa tarkoitettu menettely. Jos jossakin jäsenvaltiossa on selviä merkkejä oikeusvaltion kohdistuvasta järjestelmätason uhkasta, komissio käynnistää jäsenvaltion kanssa vuoropuhelun oikeusvaltioperiaatetta koskevan toimintakehyksen mukaisesti.
- (3) Euroopan unioni perustuu SEU-sopimuksen 2 artiklassa vahvistetuille yhteisille arvoille, joihin kuuluu oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen. Sen lisäksi, että komission tehtävänä on varmistaa EU:n oikeuden noudattaminen, se vastaa yhdessä Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden ja neuvoston kanssa unionin yhteisten arvojen takaamisesta.
- (4) Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ja Euroopan neuvoston laatimissa asiakirjoissa, jotka perustuvat varsinkin Demokratiaa oikeusteitse -komission (Venetsian komissio) asiantuntemukseen, esitetään ei-tyhjentävä luettelo oikeusvaltiokäsitteeseen sisältyvistä periaatteista ja määritellään siten oikeusvaltion perusmerkitys SEU-sopimuksen 2 artiklassa tarkoitettuna EU:n yhteisenä arvona. Näitä periaatteita ovat laillisuus, joka tarkoittaa, että lainsäädäntöprosessi on läpinäkyvä, vastuuvollinen, demokraattinen ja moniarvoinen, oikeusvarmuus, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kieltö, riippumattomat ja puolueettomat tuomioistuimet, tehokas tuomioistuinvalvonta, johon kuuluu perusoikeuksien kunnioittamisen varmistaminen, sekä yhdenvertaisuus lain edessä ⁽⁴⁾. Sen lisäksi että valtioelinten tehtävänä on pitää yllä näitä periaatteita ja arvoja, niillä on myös velvollisuus tehdä vilpittömästi yhteistyötä.
- (5) Komissio esitti 27 päivänä heinäkuuta 2016 antamassaan suosituksessa seikat, joiden vuoksi se päätti 13 päivänä tammikuuta 2016 tarkastella tilannetta oikeusvaltioperiaatetta koskevan toimintakehyksen mukaisesti ja antaa 1 päivänä kesäkuuta 2016 lausunnon oikeusvaltion tilanteesta Puolassa. Suosituksessa myös todettiin, että vuoropuhelu komission ja Puolan hallituksen välillä ei hälventänyt komission huolenaiheita.
- (6) Komissio katsoi suosituksessa, että Puolassa oli oikeusvaltion kohdistuva järjestelmätason uhka, ja suositti, että Puolan viranomaiset toteuttaisivat tarvittavat toimenpiteet tämän uhkan korjaamiseksi kiireellisesti.

⁽¹⁾ Komission suositus (EU) 2016/1374, annettu 27 päivänä heinäkuuta 2016, oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa (EUVL L 217, 12.8.2016, s. 53).

⁽²⁾ Komission suositus (EU) 2017/146, annettu 21 päivänä joulukuuta 2016, oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa, täydentää komission suositusta (EU) 2016/1374 (EUVL L 22, 27.1.2017, s. 65); ja komission suositus (EU) 2017/1520, annettu 26 päivänä heinäkuuta 2017, oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa, täydentää suosituksia (EU) 2016/1374 ja (EU) 2017/146 (EUVL L 228, 2.9.2017, s. 19).

⁽³⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Uusi EU:n toimintakehyks oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, COM(2014) 158 final, 11.3.2014.

⁽⁴⁾ Ks. COM(2014) 158 final, 2 jakso, liite I.

- (7) Komissio otti 21 päivänä joulukuuta 2016 antamassaan suosituksessa huomioon viimeisimmän kehityksen, joka Puolassa oli tapahtunut komission 27 päivänä heinäkuuta 2016 antaman suosituksen jälkeen. Komissio katsoi, että vaikka osa sen viimeisimmässä suosituksessa esiin tuoduista ongelmista oli ratkaistu, jäljellä oli edelleen merkittäviä ongelmia, minkä lisäksi tällä välin oli noussut esiin uusia huolenaiheita. Komissio katsoi lisäksi, että perustuslakituomioistuimen uuden presidentin nimittämiseen johtanut menettely antoi aiheita vakaviin huoliin oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen näkökulmasta. Komissio katsoi päätelmässään, että oikeusvaltioon kohdistui edelleen järjestelmätason uhka Puolassa. Komissio kehotti Puolan hallitusta ratkaisemaan suosituksessa yksilöidyt ongelmat kiireellisesti kahden kuukauden kuluessa ja ilmoittamaan komissiolle tätä varten toteutetuista toimenpiteistä. Komissio ilmoitti olevansa edelleen valmis jatkamaan rakentavaa vuoropuhelua Puolan hallituksen kanssa suosituksen pohjalta.
- (8) Komissio antoi 26 päivänä heinäkuuta 2017 kolmannen oikeusvaltiosuosituksen Puolalle. Suositus täydentää komission 27 päivänä heinäkuuta ja 21 päivänä joulukuuta 2016 antamia suosituksia. Komissio otti suosituksessa huomioon kehityksen, joka Puolassa oli tapahtunut komission 21 päivänä joulukuuta 2016 antaman suosituksen jälkeen. Komission huolenaiheet liittyvät perustuslainmukaisuuden riippumattoman ja legitimiin tarkistuksen puuttumiseen sekä siihen, että Puolan parlamentti on hyväksynyt Puolan oikeuslaitokseen liittyvää uutta lainsäädäntöä, joka synnyttää vakavan huolen oikeuslaitoksen riippumattomuudesta ja lisää merkittävästi Puolan oikeusvaltioon kohdistuvaa järjestelmätason uhkaa. Komissio katsoo suosituksessaan, että oikeusvaltioon kohdistuva järjestelmätason uhka, joka on todettu 27 päivänä heinäkuuta 2016 ja 21 päivänä joulukuuta 2016 annetuissa suosituksissa, on pahentunut vakavasti.
- (9) Suosituksessa korostetaan erityisesti, että jos kansallisesta tuomarineuvostosta 15 päivänä heinäkuuta 2017 annettu laki ja korkeimmasta oikeudesta 22 päivänä heinäkuuta 2017 annettu laki tulevat voimaan, ne heikentäisivät rakenteellisesti Puolan oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja vaikuttaisivat välittömästi ja konkreettisesti koko oikeuslaitoksen toiminnan riippumattomuuteen. Oikeuslaitoksen riippumattomuus on olennainen osa oikeusvaltioperiaatetta, ja siksi nämä uudet lait pahentavat merkittävästi aiemmissa suosituksissa todettua oikeusvaltioon kohdistuvaa järjestelmätason uhkaa. Suosituksessa korostetaan, että korkeimman oikeuden tuomareiden vapauttaminen virasta, heidän mahdollinen uudelleen nimittämisensä sekä muut korkeimmasta oikeudesta annettuun lakiin sisältyvät toimenpiteet pahentaisivat oikeusvaltioon kohdistuvaa järjestelmätason uhkaa erittäin vakavasti. Komission toimenpidesuosituksiin sisältyy suositus, jonka mukaan Puolan viranomaisten olisi varmistettava, että korkeimmasta oikeudesta ja kansallisesta tuomarineuvostosta annetut kaksi lakia eivät tule voimaan ja että kaikissa oikeuslaitoksen uudistuksissa kunnioitetaan oikeusvaltioperiaatetta ja noudatetaan EU:n lainsäädäntöä ja oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevia eurooppalaisia normeja ja että ne valmistellaan tiiviissä yhteistyössä oikeuslaitoksen ja kaikkien eturyhmien kanssa. Komissio myös pyysi Puolan viranomaisia olemaan toteuttamatta toimenpiteitä, joilla korkeimpien oikeuksien tuomareita vapautetaan virasta tai pakotetaan jäämään eläkkeelle, sillä nämä toimenpiteet pahentavat erittäin vakavasti oikeusvaltioon kohdistuvaa järjestelmätason uhkaa. Jos Puolan viranomaiset toteuttavat tällaisia toimenpiteitä, komissio on valmis käynnistämään välittömästi SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaiset toimet.
- (10) Komissio kehotti Puolan hallitusta ratkaisemaan kyseisessä suosituksessa yksilöidyt ongelmat kuukauden kuluessa suosituksen vastaanottamisesta.
- (11) Puolan parlamentille (Sejm) annettiin 31 päivänä heinäkuuta 2017 virallisesti tiedoksi tasavallan presidentin päätös estää veto-oikeudellaan kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain muuttamisesta annetun lain ja korkeimmasta oikeudesta annetun lain voimaantulo.
- (12) Puolan hallitus kirjoitti komissiolle 4 päivänä elokuuta ja 16 päivänä elokuuta 2017 pyytäen selvityksiä sen 26 päivänä heinäkuuta 2017 antamasta suosituksesta. Komissio vastasi pyyntöihin 8 ja 21 päivänä elokuuta 2017 päivätyillä kirjeillä.
- (13) Puolan hallitus vastasi 26 päivänä heinäkuuta 2017 annettuun komission suositukseen 28 päivänä elokuuta 2017. Vastauksessaan hallitus totesi olevansa eri mieltä kaikista suosituksessa esitetystä näkemyksistä. Hallitus ei myöskään ilmoittanut mistään uusista toimenpiteistä, joilla pyrittäisiin hälventämään komission esiin tuomia huolenaiheita.
- (14) Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ODIHR) katsoi 30 päivänä elokuuta 2017 antamassaan lausunnossa⁽¹⁾, että korkeimmasta oikeudesta annettu laki, jonka voimaantulo on keskeytetty, ei ole oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevien kansainvälisten normien mukainen.

(¹) Etyjin demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ODIHR), Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland, 30.8.2017.

- (15) Puolan hallitus käynnisti 11 päivänä syyskuuta 2017 kampanjan ”Oikeudenmukaiset tuomioistuimet”, jonka tarkoituksena oli hankkia sosiaalista tukea meneillään olevalle oikeuslaitoksen uudistukselle. Kansallinen tuomarineuvosto ja yleiset tuomioistuimet julkaisivat useita lausuntoja, joissa oikaistiin kampanjan yhteydessä esitetyt tuomioistuihin, tuomareihin ja tuomarineuvostoon kohdistettuja väitteitä.
- (16) Perustuslakituomioistuin totesi 11 päivänä syyskuuta 2017 viiden tuomarin kokoonpanossa, että tietyt siviiliprosessilain säännökset, joissa yleisille tuomioistuimille ja korkeimmalle oikeudelle annettiin valtuudet arvioida perustuslakituomioistuimen presidentin ja varapresidentin nimitysten lainmukaisuutta, olivat perustuslain vastaisia ⁽¹⁾.
- (17) Oikeusministeri alkoi 13 päivänä syyskuuta 2017 käyttää yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettuun uuteen lakiin perustuvaa toimivaltaansa erottaa tuomioistuinten presidenttejä ja varapresidenttejä.
- (18) Kansallinen tuomarineuvosto arvosteli 15 päivänä syyskuuta ja 18 päivänä lokakuuta 2017 tuomioistuinten presidenttien erottamista koskevia oikeusministerin päätöksiä. Tuomarineuvosto totesi, että tällainen oikeusministerin mielivaltainen vallankäyttö loukkaa tuomioistuinten riippumattomuutta koskevaa perustuslaillista periaatetta ja saattaa heikentää tuomareiden puolueettomuutta.
- (19) Sejm nimitti 15 päivänä syyskuuta 2017 erään henkilön perustuslakituomioistuimen virkaan, joka oli jo ennestään täytetty, ja tasavallan presidentti otti vastaan kyseisen henkilön virkavalan 18 päivänä syyskuuta 2017.
- (20) Sejm hyväksyi 15 päivänä syyskuuta 2017 uuden lain kansalaisyhteiskunnan kehittämistä vastaavan keskuksen (Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego) perustamisesta. Lailla keskitetään muun muassa kansalaisyhteiskunnan organisaatioille myönnettävien varojen jakamista.
- (21) Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea keskusteli 22 päivänä syyskuuta 2017 kolmanteen määräaikaisarviointiin liittyvistä Puolaa koskevista raporteista, joihin sisältyi oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja oikeusvaltiota koskevia suosituksia.
- (22) Komissio selosti 25 päivänä syyskuuta 2017 Puolan oikeusvaltion tilannetta yleisten asioiden neuvostolle. Kokouksessa vallitsi laaja yhteisymmärrys siitä, että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on kaikkien yhteisen edun mukaista ja että kaikki vastaavat siitä yhdessä ja että Puolan ja komission on käytävä vuoropuhelua, jotta asiaan voidaan löytää ratkaisu.
- (23) Tasavallan presidentti toimitti Sejmille 26 päivänä syyskuuta 2017 kaksi uutta lakiesitystä, jotka koskivat korkeinta oikeutta ja kansallista tuomarineuvostoa.
- (24) Sejm lähetti 3 päivänä lokakuuta 2017 nämä korkeinta oikeutta ja kansallista tuomarineuvostoa koskevat kaksi presidentin lakiesitystä kommentoitavaksi asianomaisille sidosryhmille, muun muassa oikeusasiamiehelle, korkeimmalle oikeudelle ja kansalliselle tuomarineuvostolle.
- (25) Korkein oikeus julkaisi lausuntonsa näistä korkeinta oikeutta ja kansallista tuomarineuvostoa koskevasta kahdesta uudesta lakiesityksestä 6 ja 25 päivänä lokakuuta 2017. Lausunnoissa katsotaan, että korkeinta oikeutta koskeva lakiesitys heikentäisi merkittävästi korkeimman oikeuden riippumattomuutta ja että tuomarineuvostoa koskeva lakiesitys ei ole yhteneväinen oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti hallitun valtion käsitteen kanssa.
- (26) Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous (Parliamentary Assembly of the Council of Europe, PACE) antoi 11 päivänä lokakuuta 2017 päätöslauselman ⁽²⁾ oikeusvaltioon kohdistuvista uusista uhkista Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa. Se esitti myös huolensa Puolan kehityksestä, joka vaarantaa oikeusvaltion ja erityisesti oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja vallanjaon periaatteiden kunnioittamisen.
- (27) Euroopan tuomarineuvostojen verkosto (European Network of Councils for the Judiciary, ENCJ) antoi 13 päivänä lokakuuta 2017 lausunnon ⁽³⁾ kansallista tuomarineuvostoa koskevasta uudesta lakiesityksestä ja korosti sen olevan ristiriidassa tuomarineuvostoja koskevien eurooppalaisten normien kanssa.
- (28) YK:n ihmisoikeusvaltuutettu pyysi 23 päivänä lokakuuta 2017 Puolaa koskevan kolmannen yleisen määräaikaisarvioinnin perusteella, että Puolan viranomaiset hyväksyvät oikeuslaitoksen riippumattomuuden kunnioittamista koskevat YK:n suositukset.

⁽¹⁾ K 10/17.

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

⁽³⁾ ENCJ, 13.10.2017, ENCJ:n johtokunnan lausunto Puolan kansallisen tuomarineuvoston (Krajowa Rada Sądownictwa) pyynnöstä.

- (29) Perustuslakituomioistuin totesi 24 päivänä lokakuuta 2017 kokoonpanossa, johon kuului kaksi lainvastaisesti nimitettyä tuomaria, että korkeinta oikeutta koskevan lain säännökset, joiden nojalla muun muassa korkeimman oikeuden nykyinen presidentti on nimitetty, ovat perustuslain vastaisia.
- (30) Perustuslakituomioistuin totesi 24 päivänä lokakuuta 2017 kokoonpanossa, johon kuului kaksi lainvastaisesti nimitettyä tuomaria, että perustuslakituomioistuimesta joulukuussa 2016 annettujen kolmen lain säännökset ovat perustuslain mukaisia. Lausunto koski myös niitä säännöksiä, joiden nojalla kaksi asiaa käsiteltyä lainvastaisesti nimitettyä tuomaria olivat saaneet oikeuden osallistua asioiden ratkaisemiseen perustuslakituomioistuimessa. Perustuslakituomioistuin oli hylännyt Puolan oikeusasiamiehen aloitteen, jossa vaadittiin kahden lainvastaisesti nimitetyn tuomarin jäävämistä tämän asian käsittelyssä.
- (31) Tuomareiden ja lakimiesten riippumattomuutta käsittelevä YK:n erityisraportoija Diego García-Sayán esitti 27 päivänä lokakuuta 2017 alustavat huomautuksensa ⁽¹⁾, joiden mukaan korkeinta oikeutta ja kansallista tuomarineuvostoa koskevat lakiesitykset herättävät vakavaa huolta oikeuslaitoksen riippumattomuuden suhteen.
- (32) Kansallinen tuomarineuvosto antoi 31 päivänä lokakuuta 2017 lausunnon tasavallan presidentin esittämästä kansallista tuomarineuvostoa koskevasta uudesta lakiesityksestä. Tuomarineuvosto katsoo lausunnossa, että lakiesitys on perustavanlaatuisesti ristiriidassa Puolan perustuslain kanssa, koska siinä annetaan Sejmille valtuudet nimittää tuomareita tuomarineuvostoon ja päätetään tuomarineuvoston nykyisten tuomarijäsenten perustuslaissa suojatut toimikaudet ennenaikaisesti.
- (33) Euroopan neuvoston eurooppalaisten tuomareiden konsultatiivinen neuvosto (Consultative Council of European Judges, CCJE) antoi 10 päivänä marraskuuta 2017 lausunnon ⁽²⁾, jossa se totesi Puolan oikeuslaitoksen riippumattomuuden olevan huolenaihe.
- (34) Oikeusasiamies lähetti 11 päivänä marraskuuta 2017 tasavallan presidentille kirjeen, johon sisältyi arvio korkeinta oikeutta ja kansallista tuomarineuvostoa koskevasta kahdesta uudesta lakiesityksestä. Kirjeessä suositettiin, että lakiesityksiä ei hyväksyttäisi, koska ne eivät takaisi tuomiovallan riippumattomuutta täytäntöönpanovallasta ja kansalaisten mahdollisuutta käyttää perustuslaillista oikeuttaan saada asiansa käsiteltyksi riippumattomassa tuomioistuimessa.
- (35) Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Ety) demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ODIHR) antoi 13 päivänä marraskuuta 2017 korkeinta oikeutta koskevaa uutta lakiesitystä koskevan lausunnon ⁽³⁾, jossa se vahvisti, että tarkastellut säännökset eivät ole oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevien kansainvälisten normien mukaisia.
- (36) Euroopan parlamentti antoi 15 päivänä marraskuuta 2017 oikeusvaltion ja demokratian tilaa Puolassa koskevan päätöslauselman ⁽⁴⁾, jossa se ilmaisi tukensa oikeusvaltioperiaatteen noudattamista Puolassa koskeville komission suosituksille ja rikkomusmenettelylle sekä katsoi, että Puolan tilanteessa on kyseessä selvä vaara SEU-sopimuksen 2 artiklassa tarkoitettujen arvojen vakavasta loukkaamisesta.
- (37) Euroopan unionin asianajajaliittojen neuvosto (Council of Bars and Law Societies of Europe, CCBE) vetosi 24 päivänä marraskuuta 2017 Puolan viranomaisiin, jotta nämä eivät hyväksyisi korkeinta oikeutta ja kansallista tuomarineuvostoa koskevaa kahta lakiesitystä, koska ne saattavat vaarantaa Puolan perustuslaissa taatun vallanjaon periaatteen ⁽⁵⁾. Puolan tuomareiden organisaatio Iustitia, ihmisoikeuksia käsittelevä Helsinki-säätiö ja Amnesty International antoivat 29 päivänä marraskuuta 2017 yhteisen lausunnon, jossa ne arvostelivat kahteen presidentin antamaan lakiesitykseen liittyvää lainsäädäntömenettelyä.
- (38) ENCJ antoi 5 päivänä joulukuuta 2017 lausunnon ⁽⁶⁾, jossa se arvosteli kansallista tuomarineuvostoa koskevaa lakiesitystä siitä, että se ei ole ENCJ:n normien mukainen.

⁽¹⁾ Tuomareiden ja lakimiesten riippumattomuutta käsittelevä YK:n erityisraportoija, 27.10.2017, Preliminary observations on the official visit to Poland (23.–27.10.2017).

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

⁽³⁾ ODIHR, 13.11.2017, Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland (as of 26 September 2017).

⁽⁴⁾ Euroopan parlamentin päätöslauselma oikeusvaltion ja demokratian tilasta Puolassa, (2017/2931(RSP)), 15.11.2017.

⁽⁵⁾ CCBE, 24.11.2017, Resolution of the Plenary Session of the Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE).

⁽⁶⁾ ENCJ, 5.12.2017, Opinion of the ENCJ Executive Board on the adoption of the amendments to the law on the National Council for the Judiciary.

- (39) Venetsian komissio esitti 8 päivänä joulukuuta 2017 Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen pyynnöstä lausunnon kansallista tuomarineuvostoa ja korkeinta oikeutta koskevasta lakiesityksistä ja yleisten tuomioistuinten organisaatiota koskevasta laista sekä lausunnon syyttäjänvirastoa koskevasta laista ⁽¹⁾. Venetsian komissio on tullut siihen tulokseen, että kyseinen laki ja lakiesitykset antavat erityisesti yhdessä ja varsinkin syyttäjänvirastosta vuonna 2016 annetun lain kanssa lainsäädäntö- ja täytäntöönpanovallalle mahdollisuuden puuttua oikeudenhoitoon vakavalla ja laajakantoisella tavalla ja että ne sen vuoksi muodostavat vakavan uhkan oikeuslaitoksen riippumattomuudelle, joka on keskeinen tekijä oikeusvaltiossa. Venetsian komissio kehottaa tasavallan presidenttiä peruuttamaan ehdotuksensa ja aloittamaan vuoropuhelun ennen kuin lainsäädäntömenettelyä jatketaan. Se kehottaa myös Puolan parlamenttia harkitsemaan uudelleen yleisten tuomioistuinten organisaatiota koskevaan lakiin viime aikoina tehtyjä muutoksia.
- (40) Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu antoi 8 päivänä joulukuuta 2017 lausunnon, jossa pahoiteltiin, että Sejm oli hyväksynyt korkeinta oikeutta ja kansallista tuomarineuvostoa koskevat lakiesitykset, jotka heikentäisivät oikeuslaitoksen riippumattomuutta entisestään.
- (41) Sejm hyväksyi molemmat lakiesitykset 8 päivänä joulukuuta 2017. Senaatti hyväksyi molemmat lakiesitykset 15 päivänä joulukuuta 2017,

ON ANTANUT TÄMÄN SUOSITUKSEN:

1. Puolan tasavallan olisi otettava asianmukaisella tavalla huomioon jäljempänä esitettävä komission analyysi ja toteutettava tämän suosituksen 4 jaksossa esitettävät toimenpiteet niin, että havaittuihin huolenaiheisiin puututaan annetussa määräajassa.

1. SUOSITUKSEN SOVELTAMISALA JA TAVOITE

2. Tämä suositus täydentää 27 päivänä heinäkuuta 2016, 21 päivänä joulukuuta 2016 ja 26 päivänä heinäkuuta 2017 annettuja suosituksia. Mainituissa suosituksissa esitettyjen huolenaiheiden lisäksi tässä suosituksessa esitetään niiden jälkeen syntyneitä uusia komission huolenaiheita, jotka koskevat oikeusvaltioperiaatteen noudattamista Puolassa. Huolta aiheuttavat seuraavat seikat:
 - a) korkeimmasta oikeudesta annettu laki, jonka Sejm hyväksyi 8 päivänä joulukuuta 2017;
 - b) laki, jolla muutetaan kansallisesta tuomarineuvostosta annettua lakia ja eräitä muita lakeja, jäljempänä 'kansallisesta tuomarineuvostosta annettu laki', jonka Sejm hyväksyi 8 päivänä joulukuuta 2017.
3. Perustuslakituomioistuimeen, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettuun lakiin ja tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annettuun lakiin ⁽²⁾ liittyvät huolenaiheet ja 26 päivänä heinäkuuta 2017 annetussa suosituksessa esitetyt niitä koskevat suositukset ovat edelleen voimassa.

2. OIKEUSLAITOKSEN RIIPPUMATTOMUUTEEN KOHDISTUVAT UHAT

4. Laki korkeimmasta oikeudesta ja laki kansallisesta tuomarineuvostosta sisältävät useita säännöksiä, jotka herättävät vakavaa huolta oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja vallanjaon periaatteiden näkökulmasta.

2.1 Korkein oikeus

2.1.1 Korkeimman oikeuden nykyisten tuomareiden vapauttaminen virasta ja pakollinen eläkkeelle siirtyminen

5. Korkeimmasta oikeudesta annetussa laissa alennetaan korkeimman oikeuden tuomareiden yleinen eläkeikä 70 vuodesta 65 vuoteen ⁽³⁾. Toimenpide koskee kaikkia nyt virassa olevia tuomareita. Tuomarit, jotka ovat jo täyttäneet 65 vuotta tai jotka saavuttavat tämän iän kolmen kuukauden kuluessa lain voimaantulosta, siirretään eläkkeelle ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Venetsian komission lausunto 904/2017 CDL(2017)035 Opinion on the draft act amending the Act on the National Council of the Judiciary, on the draft act amending the Act on the Supreme Court proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, ja Venetsian komission lausunto 892/2017 CDL(2017)037 Opinion on the Act on the Public Prosecutor's Office as amended.

⁽²⁾ Laki, jolla muutetaan Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annettua lakia, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettua lakia ja eräitä muita lakeja, jäljempänä 'tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annettu laki'.

⁽³⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 37 §:n 1 momentti. Säännös koskee myös korkeimman hallinto-oikeuden tuomareita, sillä hallintotuomioistuinten organisaatiosta 25 päivänä heinäkuuta 2002 annetun lain 49 §:n mukaan niihin korkeinta hallintotuomioistuinta koskeviin asioihin, joita ei säännellä kyseisellä lailla (kuten eläkejärjestelyjä), sovelletaan korkeimmasta oikeudesta annettua lakia soveltuvin osin.

⁽⁴⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 111 §:n 1 momentti. Lisäksi korkeimmasta oikeudesta annetun lain 111 §:n 3 momentin nojalla kaikki sotilasoikeudenkäyntiasioiden jaoston tuomarit (iästä riippumatta) vapautetaan virasta ja siirretään eläkkeelle ilman mahdollisuutta pyytää tasavallan presidentiltä toimikautensa jatkamista.

6. Koska laissa alennetaan myös korkeimman oikeuden nykyisten tuomarien eläkeikää, toimikauden päätyminen ja mahdollinen eläkkeelle siirtyminen koskee huomattavan suurta osaa korkeimman oikeuden nykyisistä tuomareista: korkeimman oikeuden mukaan toimenpiteet koskisivat 31:tä tuomaria 83:sta (37 prosenttia). Alennetun eläkeiän soveltaminen korkeimman oikeuden nykyisiin tuomareihin vaikuttaa erityisen haitallisesti juuri tähän tuomioistuimeen, koska sen tuomarit ovat tyypillisesti uransa loppupuolella. Kun huomattava osa korkeimman oikeuden nykyisistä tuomareista siirretään pakolliselle eläkkeelle, korkeimman oikeuden kokoonpanoon voidaan välittömästi vaikuttaa kauaskantoisella tavalla. Tällainen mahdollisuus herättää erityistä huolta vallanjoon osalta, etenkin kun otetaan huomioon samaan aikaan toteutetut kansallisen tuomarineuvoston uudistukset. Eläkeiän alentamisen jälkeen kaikki tasavallan presidentin uudet tuomarinimitykset perustuvat suosituksiin, jotka antaa pitkälti poliittisten nimitysten pohjalta muodostettu uusi kansallinen tuomarineuvosto. Korkeimman oikeuden nykyisten tuomarien pakollinen eläkkeelle siirtäminen herättää huolta myös tuomareiden erottamattomuudesta, joka on keskeinen osa tuomareiden riippumattomuutta, sellaisena kuin se vahvistetaan Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ⁽¹⁾ ja eurooppalaisissa normeissa ⁽²⁾. Venetsian komissio korostaa korkeinta oikeutta koskevasta lakiesityksestä antamassaan lausunnossa, että nykyisten tuomarien siirtäminen eläkkeelle ennen aikaisesta heikentää sekä näiden tuomarien virkasuojaa että koko tuomioistuimen riippumattomuutta ⁽³⁾.
7. Tuomareita olisi suojeltava erottamiselta tehokkailla takeilla, joilla estetään muiden valtioelinten epäasianmukaisen vaikutus tai painostus ⁽⁴⁾. Oikeuslaitoksen riippumattomuus edellyttää takeita, joilla voidaan riittävästi suojata oikeudenkäynneissä päätöksiä tekeviä henkilöitä ⁽⁵⁾. Se, että tuomareita ei voida vapauttaa virastaan kesken toimikauden, on seurausta tuomareiden riippumattomuudesta ja niin ollen yksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa mainituista takeista ⁽⁶⁾. Näin ollen tuomareita voidaan vapauttaa virasta vain yksitellen, jos tämä on perusteltua heidän henkilökohtaiseen toimintaansa liittyvän kurinpitomenettelyn seurauksena. Kurinpitomenettelyssä on taattava oikeus puolustautua siten kuin demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluu. Tuomareita ei voida erottaa ryhmänä. Tuomareita ei voida erottaa yleisistä syistä, jotka eivät liity yksilön käyttäytymiseen. Edellä mainittuja takeita ei ole tässä tapauksessa sovellettu, vaan tarkastelun kohteena olevien lakien säännökset ovat räikeässä ristiriidassa korkeimman oikeuden tuomareiden riippumattomuuden ja vallanjakoperiaatteen ⁽⁷⁾ ja siten oikeusvaltioperiaatteen kanssa.
8. Myös korkeimman oikeuden nykyisen ensimmäisen presidentin perustuslaissa vahvistettu kuusivuotinen toimikausi päätetään ennen aikaisesta (perustuslain mukaan sen piti päättyä vuonna 2020). Jos ensimmäisen presidentin toimikausi päätetään, tasavallan presidentti nimittää virkaa tekevän ensimmäisen presidentin noudattamatta tavanomaista menettelyä ⁽⁸⁾: perustuslain mukaan tasavallan presidentin pitäisi nimittää ensimmäinen presidentti korkeimman oikeuden yleiskokouksen esittämien ehdokkaiden joukosta ⁽⁹⁾. Perustuslaissa vahvistetun toimikauden ennenaikainen päättäminen loukkaa vakavasti tuomarien erottamattomuuden periaatetta ja virkasuojaa. Virkaa tekevän ensimmäisen presidentin nimittäminen

⁽¹⁾ EIT, asia A80 (1984), Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 28.6.1984, 80 kohta; asia Henryk Urban ja Ryszard Urban v. Puola, tuomio 30.11.2011 (lopullinen), 45 kohta; asia Fruni v. Slovakia, tuomio 21.6.2011 (lopullinen) 145 kohta; ja asia Brudnicka ym. v. Puola, tuomio 3.3.2005 (lopullinen) 41 kohta.

⁽²⁾ Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus CM/Rec(2010)12 jäsenvaltioille Recommendation on judges: independence, efficiency and responsibilities, jäljempänä 'Euroopan neuvoston vuoden 2010 suositus'.

⁽³⁾ CDL(2017)035, 48 kohta.

⁽⁴⁾ Tuomio 31.5.2005, asia C-53/03, Syfait ym., ECLI:EU:C:2005:333, 31 kohta; tuomio 4.2.1999, asia C-103/97, Köllensperger ja Atzwanger, ECLI:EU:C:1999:52, 20 kohta.

⁽⁵⁾ Tuomio 9.10.2014, asia C-222/13, TDC, ECLI:EU:C:2014:2265, 29–32 kohta; tuomio 19.9.2006, asia C-506/04, Wilson, ECLI:EU:C:2006:587, 53 kohta; tuomio 4.2.1999, asia C-103/97, Köllensperger ja Atzwanger, ECLI:EU:C:1999:52, 20–23 kohta; tuomio 17.9.1997, asia C-54/96, Dorsch Consult, ECLI:EU:C:1997:413, 36 kohta; tuomio 29.11.2001, asia C-17/00, De Coster, ECLI:EU:C:2001:651, 18–21 kohta; tuomio 13.12.2017, asia C-403/16, Hassani, ECLI:EU:C:2017:960, 40 kohta; EIT, asia 20261/12, Baka v. Unkari, tuomio 23.6.2016, 121 kohta.

⁽⁶⁾ EIT, asia A80 (1984), Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 28.6.1984, 80 kohta.

⁽⁷⁾ Uudet säännöt loukkaavat tuomareiden erottamattomuuden periaatetta, joka on Euroopan neuvoston vuoden 2010 suosituksen mukaan tuomareiden riippumattomuuden kannalta keskeinen periaate (suosituksen 49 kohta). Näin ollen korkeimman oikeuden tuomareiden virassa pysyminen olisi pitänyt taata, eikä heidän toimikautiaan olisi saanut päättää ennen aikaisesta. Lisäksi tuomareiden valintaa virkoihinsa ja heidän urakehitystään koskevien päätösten olisi perustuttava objektiivisiin kriteereihin, jotka on ennalta määritelty laissa tai toimivaltaisten viranomaisten päätöksillä. Jos maan hallitus tai lainsäädäntövallan käyttäjä tekevät tuomareiden valintaa tai urakehitystä koskevia päätöksiä, riippumattoman ja pätevän viranomaisen, joka koostuu olennaisilta osiltaan tuomareista, olisi voitava antaa suosituksia tai ilmaista mielipiteitä, joita nimittävä viranomaisen käytännössä noudattaa päätöksissään (suosituksen 44–48 kohta).

⁽⁸⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 111 §:n 4 momentin mukaan tasavallan presidentti nimittää korkeimman oikeuden väliaikaiseen johtoon itse valitsemansa henkilön. Tämä virkaa tekevän ensimmäisen presidentti hoitaa tehtävää siihen asti, että tuomareiden yleiskokous esittää viisi ehdokasta korkeimman oikeuden ensimmäisen presidentin virkaan (12 §). Korkeimman oikeuden tuomareiden yleiskokous voi esittää näitä ehdokkaita vasta sitten kun korkeimpaan oikeuteen on nimitetty vähintään 110 tuomaria.

⁽⁹⁾ Puolan perustuslain 183 §:n 3 momentissa säädetään, että tasavallan presidentti nimittää korkeimman oikeuden ensimmäisen presidentin kuuden vuoden toimikaudeksi korkeimman oikeuden tuomarien yleiskokouksen esittämien hakijoiden joukosta.

ad hoc -menettelyllä ilman oikeuslaitoksen osallistumista herättää vakavaa huolta toimivallanjaon periaatteen suhteen.

9. Lain perustelujen mukaan korkeimman oikeuden kokoonpano on uusittava, kun otetaan huomioon, miten korkein oikeus käsittelee vuoden 1989 jälkeen kommunistisen järjestelmän jälkiselvittelyihin liittyviä asioita ja koska korkeimmassa oikeudessa on edelleen tuomareita, jotka työskentelivät aiemman järjestelmän hyväksi tai ratkaisivat asioita sen alaisuudessa ⁽¹⁾. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on selvästi korostanut, että virkakielto-menettelyä on sovellettava yksilöllisesti (eli on tehtävä ero sen mukaan, missä määrin henkilö on ollut osallisena aiemmassa järjestelmässä). EIT katsoo myös, että virkakieltojen määrääminen vasta kauan kommunistisen järjestelmän päättymisen jälkeen voi olla vähemmän perusteltua, koska riskit ovat siinä vaiheessa pienemmät kuin silloin kun kyseessä on vasta perustettu demokratia ⁽²⁾. Valtio voisi toteuttaa myös muita oikeasuhteisia toimenpiteitä sellaisia yksittäisiä tuomareita kohtaan, joilla on kommunistinen tausta (kuten yksittäistapauksissa sovellettavat läpinäkyvät menettelyt laissa etukäteen vahvistettujen kriteerien perusteella toimivissa puolueettomissa elimissä) ⁽³⁾.
10. Venetsian komissio totesi korkeimmasta oikeudesta annettua lakiesitystä koskevassa lausunnossaan, että on vaikea ymmärtää, miksi henkilö, jonka on katsottu soveltuvan hoitamaan virkavelvollisuuksiaan vielä usean vuoden ajan, todettaisiin yhtäkkiä soveltumattomaksi. Lain perustelujen voidaan katsoa tarkoittavan, että uudistuksen tuloksena useimmat virkaiältään vanhemmat tuomarit, joista monet ovat palvelleet jo edellisen järjestelmän aikana, jäisivät eläkkeelle. Jos tämä tulkinta on oikea, tällaista lähestymistapaa ei voida hyväksyä: jos viranomaiset suhtautuvat epäilevästi yksittäisten tuomarien lojaalisuuteen, niiden olisi eläkeiän muuttamisen sijasta sovellettava voimassa olevia kurinpito- tai virkakielto-menettelyjä.
11. Venetsian komissio katsoo päätelmänään, että useiden korkeimman oikeuden tuomarien (ml. ensimmäisen presidentin) siirtäminen eläkkeelle soveltamalla heihin välittömästi alempaa eläkeikää loukkaa heidän yksilöllisiä oikeuksiaan ja vaarantaa koko oikeuslaitoksen riippumattomuuden. Näiden tuomarien olisi saatava jäädä virkaansa nyt voimassa olevaan eläkeikänsä saakka ⁽⁴⁾. Venetsian komissio korostaa erityisesti, että nykyisten tuomarien siirtäminen eläkkeelle ennenaikaisesti heikentää sekä näiden tuomarien virkasuojaa että koko tuomioistuimen riippumattomuutta ⁽⁵⁾.
12. Viime kädessä kyseiset säännökset herättävät myös huolta perustuslain noudattamisesta. Kuten korkein oikeus ja oikeusasiamies ovat todenneet, korkeimman oikeuden nykyisten tuomareiden vapauttaminen virasta ja pakollinen eläkkeelle siirtäminen loukkaavat oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja vaikuttavat suoraan oikeuteen saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa. Oikeusasiamies toteaa, että virkaa tekevän ensimmäisen presidentin nimittäminen korkeimpaan oikeuteen loukkaa oikeusvaltioperiaatetta, koska se on vastoin periaatetta, joka kieltää valtion toimielintä hankkimasta ja käyttämästä toimivaltaa tällä tavalla, samoin kuin vastoin toimivallanjaon ja valtaoikeuksien tasapainon periaatetta ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden periaatetta.

2.1.2 Korkeimman oikeuden tuomareiden toimikauden jatkamista koskeva toimivalta

13. Lain mukaan korkeimman oikeuden tuomarit, joihin sovelletaan alennettua eläkeikää, voivat halutessaan pyytää virkakautensa jatkamista tasavallan presidentiltä ⁽⁶⁾.
14. Korkeimman oikeuden tuomarien toimikauden jatkamista koskeville tasavallan presidentin toimivaltuuksille ei ole asetettu laissa mitään ehtoja, päätöksenteolle ei ole asetettu määräaikaa eikä laissa säädetä myöskään minkäänlaisista oikeussuojakeinoista. Tuomari, joka pyytää toimikautensa jatkamista, on täysin tasavallan presidentin päätöksen armoilla. Lisäksi tasavallan presidentti voi päättää jatkaa toimikautta kahdesti (kolmeksi vuodeksi kerrallaan). Nämä tekijät vaikuttavat virkasuojaan ja antavat tasavallan presidentille mahdollisuuden käyttää vaikutusvaltaansa virassa oleviin korkeimman oikeuden tuomareihin. Järjestely on vastoin Euroopan neuvoston vuoden 2010 suositusta. Siinä edellytetään, että tuomareiden valintaa ja uraa koskevien päätösten tulee perustua laissa ennalta säädettyihin objektiivisiin kriteereihin ja että riippumattoman ja pätevän viranomaisen,

⁽¹⁾ Perustelujen s. 2.

⁽²⁾ EIT asia Söro v. Viro, tuomio 3.9.2015, 60–62 kohta.

⁽³⁾ Euroopan neuvoston vuoden 2010 suosituksen 44–47 ja 50 kohta.

⁽⁴⁾ Lausunto CDL(2017)035, 130 kohta.

⁽⁵⁾ Lausunto CDL(2017)035, 48 kohta.

⁽⁶⁾ Virkakauden jatkamista koskeva hakemus on esitettävä korkeimman oikeuden ensimmäisen presidentin välityksellä, ja tämä antaa siitä lausuntonsa. Ensimmäisen presidentin virkakauden jatkamista varten ensimmäisen presidentin on esitettävä tasavallan presidentille korkeimman oikeuden kollegion lausunto. Tasavallan presidentti voi päätöksentekoa varten pyytää kansallisen tuomarineuvoston lausuntoa, joka ei kuitenkaan ole sitova (ks. korkeimmasta oikeudesta annetun lain 37 §:n 2 momentti yhdessä 111 §:n § momentin kanssa). On huomattava, että korkeimman oikeuden lausunnon mukaan tällaiseen tasavallan presidentin päätökseen tarvitaan perustuslain mukaan pääministerin vahvistus (Puolan perustuslain 144 §:n 1 ja 2 momentti).

joka koostuu olennaisilta osiltaan tuomareista, olisi voitava antaa suosituksia tai ilmaista mielipiteitä, joita nimittävä viranomainen käytännössä noudattaa päätöksissään⁽¹⁾. Suosituksessa myös vaaditaan, että asianomaisilla tuomareilla olisi oltava oikeus hakea muutosta uraansa koskeviin päätöksiin⁽²⁾.

15. Uusi eläkejärjestely heikentäisi tuomareiden riippumattomuutta⁽³⁾. Uusilla säännöillä luodaan lisäväline, jonka avulla tasavallan presidentti voi vaikuttaa yksittäisiin tuomareihin. Erityisesti se, että toimikauden jatkamiselle ei ole asetettu mitään ehtoja, tuo päätöksentekoon perusteetonta harkintavaltaa, joka horjuttaa tuomareiden erottamattomuuden periaatetta. Samalla kun laissa alennetaan tuomareiden eläkeikää, siinä annetaan tasavallan presidentille oikeus jatkaa heidän toimikauttaan enintään kuudella vuodella. Ei ole myöskään olemassa mitään aikarajaa, jonka kuluessa tasavallan presidentin olisi päätettävä toimikauden jatkamisesta. Tämän ansiosta hän säilyttää vaikutusvaltansa kyseisiin tuomareihin näiden lopputoimikauden ajan. Pelkästään se, että tuomarin on pyydettävä tasavallan presidentiltä tällaista toimikauden jatkamista, voisi aiheuttaa painetta kyseistä tuomaria kohtaan jo ennen eläkeiän saavuttamista.
16. Venetsian komissio korostaa korkeinta oikeutta koskevasta lakiesityksestä antamassaan lausunnossa, että tämä toimivalta antaa tasavallan presidentille kohtuuttoman vaikutusvallan eläkeikää lähestyviin korkeimman oikeuden tuomareihin. Tästä syystä Venetsian komissio katsoo, että tasavallan presidentillä, joka valitaan tehtävänsä poliittisin perustein, ei pitäisi olla harkintavaltaa jatkaa korkeimman oikeuden tuomarin toimikautta eläkeiän jälkeen⁽⁴⁾.
17. Uudet säännöt herättävät huolta myös perustuslain noudattamisen suhteen. Korkeimman oikeuden ja oikeusasiamiehen lausuntojen mukaan oikeuslaitoksen toimikausien jatkamisessa sovellettava uusi mekanismi on laillisuusperiaatteen ja toimivallanjaon periaatteen vastainen.

2.1.3 Ylimääräinen muutoksenhaku

18. Laissa säädetään uudesta oikeussuojakeinosta eli ylimääräisestä muutoksenhausta⁽⁵⁾, jota voidaan soveltaa lainvoimaisiin ja sitoviin tuomioihin ja päätöksiin. Lain voimaantuloa seuraavien kolmen vuoden aikana⁽⁶⁾ korkein oikeus voi kumota minkä tahansa puolalaisen tuomioistuimen 20 viime vuoden aikana antaman lainvoimaisen tuomion joko kokonaan⁽⁷⁾ tai osittain⁽⁸⁾. Tämä koskee myös korkeimman oikeuden antamia tuomioita, muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta⁽⁹⁾. Muutoksenhakuoikeus on muun muassa yleisellä syyttäjällä ja oikeusasiamiehellä⁽¹⁰⁾. Muutoksenhakuperusteet ovat laajat: ylimääräinen muutoksenhaku on mahdollinen, jos on tarpeen varmistaa oikeusvaltioperiaatteen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden noudattaminen eikä tuomiota voida kumota tai muuttaa minkään muun ylimääräisen oikeussuojakeinon avulla ja tuomio joko 1) loukkaa perustuslaissa vahvistettuja periaatteita tai henkilöiden ja kansalaisten oikeuksia ja vapauksia; tai 2) tuomio on räikeässä ristiriidassa lain kanssa siksi, että lakia on tulkittu tai sovellettu väärin; tai 3) tuomioistuimen toteamukset ja kerätty todistusaineisto ovat keskenään selvästi ristiriitaisia⁽¹¹⁾.

⁽¹⁾ Euroopan neuvoston vuoden 2016 suositus, 46 ja 47 kohta. Järjestely herättää huolta myös kun otetaan huomioon Euroopan neuvoston toimintasuunnitelma oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja puolueettomuuden vahvistamisesta (Plan of Action on Strengthening Judicial Independence and Impartiality, jäljempänä 'Euroopan neuvoston toimintasuunnitelma', CM(2016)36 final, C kohdan ii alakohta) ja CCJE:n asettamat oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja tuomarien erottamattomuutta koskevat normit (lausunto N:o 1, Standards concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges, 25 kohta).

⁽²⁾ Euroopan neuvoston vuoden 2010 suosituksen 48 kohta.

⁽³⁾ Euroopan neuvoston vuoden 2010 suosituksen 49 kohta.

⁽⁴⁾ Lausunto CDL(2017)035, 51 ja 130 kohta.

⁽⁵⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 89 §:n 1 momentti.

⁽⁶⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 115 §. Kolmen vuoden määräajan päätyttyä muutoksenhaku on esitettävä viiden vuoden kuluessa siitä kun tuomio, johon muutosta haetaan, sai lainvoiman, tai vuoden kuluessa, jos asiassa on tehty kassaatiovalitus. Jos ylimääräinen muutoksenhaku tehdään vastaajaa vastaan, se on kuitenkin esitettävä viimeistään vuoden kuluttua siitä kun tuomio sai lainvoiman (tai jos asiassa on tehty kassaatiovalitus, viimeistään kuuden kuukauden kuluttua kassaatiovalituksen tutkimisesta; ks. korkeimmasta oikeudesta annetun lain 89 §:n 4 momentti).

⁽⁷⁾ Jos kiistanalainen tuomio on saanut lainvoiman yli viisi vuotta aiemmin ja se on tuottanut peruuttamattomia oikeusvaikutuksia tai jos perustuslaissa vahvistetut periaatteet tai henkilöiden ja kansalaisten oikeudet ja vapaudet sitä edellyttävät, korkein oikeus voi vain vahvistaa, että kiistanalainen tuomio on lainvastainen, ja esittää seikat, joiden perusteella se antaa tällaisen päätöksen (ks. korkeimmasta oikeudesta annetun lain 89 §:n 4 momentti ja 115 §:n 2 momentti).

⁽⁸⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 91 §:n 1 momentti.

⁽⁹⁾ Rikosasioissa ylimääräinen muutoksenhaku vastaajaa vastaan on esitettävä viimeistään vuoden kuluttua siitä kun tuomio on saanut lainvoiman (tai jos asiassa on tehty kassaatiovalitus, viimeistään kuuden kuukauden kuluttua kassaatiovalituksen tutkimisesta); Ylimääräinen muutoksenhaku ei ole mahdollinen myöskään silloin kun tuomio koskee avioliiton pätemättömyyden toteamista, avioliiton kumoamista tai avioeroa (siinä tapauksessa, että ainakin toinen puolisoista on solminut uuden avioliiton sen jälkeen kun tuomio sai lainvoiman) tai lapseksiottamispäätöstä. Ylimääräinen muutoksenhaku ei ole mahdollinen myöskään järjestysrikkomusten tai lievien verorikosten yhteydessä; ks. korkeimmasta oikeudesta annetun lain 89 §:n 3 momentti ja 90 §:n 3 ja 4 momentti.

⁽¹⁰⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 89 §:n 2 momentti.

⁽¹¹⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 89 §:n 1 momentin 1–3 kohta.

19. Uusi ylimääräinen muutoksenhaku herättää huolta oikeusvarmuudesta, joka on oikeusvaltioperiaatteen keskeinen osa ⁽¹⁾. Kuten unionin tuomioistuin on todennut, olisi kiinnitettävä huomiota lainvoimaisuuden periaatteen merkitykseen sekä EU:n oikeusjärjestyksessä että kansallisissa oikeusjärjestyksissä: "[...] sekä oikeusrauhan ja oikeussuhteiden vakauden että hyvän lainkäytön varmistamiseksi on tärkeää, että kaikkien käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen käytön tai näitä oikeussuojakeinoja varten säädettyjen määräaikaisten umpeenkuluminen jälkeen lopullisiksi tulleita tuomioistuinten päätöksiä ei voida enää saattaa kyseenalaisiksi" ⁽²⁾. Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on huomauttanut, ylimääräisen uudelleentarkastelun ei pitäisi olla peitenimi muutoksenhauille, eikä asiaa pitäisi ottaa uuteen käsittelyyn pelkästään sen vuoksi, että siitä on kaksi eri näkemystä ⁽³⁾.
20. Venetsian komissio korostaa korkeinta oikeutta koskevasta lakiesityksestä antamassaan lausunnossa, että ylimääräinen muutoksenhaku horjuttaa Puolan oikeusjärjestyksen vakautta. Lausunnossa todetaan, että mikä tahansa Puolassa viimeisten 20 vuoden aikana ratkaistu asia voitaisiin ottaa uudelleen käsiteltäväksi lähes millä perusteella tahansa. Järjestely voisi johtaa tilanteeseen, jossa mikään tuomio ei milloinkaan olisi lopullinen ⁽⁴⁾.
21. Uusi ylimääräinen muutoksenhaku herättää huolta myös perustuslain noudattamisen suhteen. Korkeimman oikeuden ja oikeusasiamiehen mukaan laki vaikuttaa oikeuskäytännön vakiintuneisuuden ja tuomioiden lopullisuuden periaatteeseen ⁽⁵⁾, periaatteeseen, jonka mukaan on suojattava luottamusta valtiota kohtaan, sekä oikeuteen saada asiansa käsitellyksi kohtuullisessa ajassa ⁽⁶⁾.

2.1.4 Muut säännökset

22. Kuten Venetsian komission ja muiden elinten antamissa lausunnoissa ⁽⁷⁾ todetaan, useat muutkin korkeinta oikeutta koskevan lain säännökset herättävät huolta oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja vallanjaon periaatteiden noudattamisesta.
23. Uudessa laissa säädetään korkeimman oikeuden tuomarien uudesta kurinpitomenettelystä. Tarkoitus on perustaa kaksi kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen tointa: kurinpitomenettelystä vastaava virkamies, jonka korkeimman oikeuden tuomarien collegio nimittää neljän vuoden toimikaudeksi ⁽⁸⁾, ja erityinen kurinpitomenettelystä vastaava virkamies, jonka tasavallan presidentti nimittää tapauskohtaisesti korkeimman oikeuden, yleisten tuomioistuinten ja sotilastuomioistuinten tuomarien ja syyttäjien joukosta ⁽⁹⁾. Puolan lainsäädännön mukaan ainoastaan kurinpitomenettelystä vastaavat virkamiehet voivat aloittaa kurinpitomenettelyn tuomareita vastaan. Erityisen kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen nimittäminen tasavallan presidentin toimesta tapahtuu ilman oikeuslaitoksen osallistumista. Se vastaa pyyntöä aloittaa esitutkinta. Jos vireillä olevaan kurinpitomenettelyyn nimitetään erityinen kurinpitomenettelystä vastaava virkamies, korkeimman oikeuden nimittämä kurinpitomenettelystä vastaava virkamies suljetaan samalla pois kyseisestä menettelystä ⁽¹⁰⁾. Se, että tasavallan presidentti (ja joissain tapauksissa myös oikeusministeri ⁽¹¹⁾) voi käyttää vaikutusvaltaa korkeimman oikeuden tuomareita vastaan aloitetussa kurinpitomenettelyssä nimittämällä kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen

⁽¹⁾ EIT, asia Brumărescu v. Romania, tuomio 28.10.1999, 61 kohta; asia Ryabykh v. Venäjä, tuomio 3.3.2003, 54 ja 57 kohta; asia Miragall Escolano ym. v. Espanja, tuomio 25.1.2000, 33 kohta; ja Phinikaridou v. Kypros, 20.12.2007, 52 kohta.

⁽²⁾ Tuomio 30.9.2003, asia C-224/01, Köbler, ECLI:EU:C:2003:513, 38 kohta.

⁽³⁾ Asia Moreira Ferreira v. Portugali (no. 2), tuomio 11.7.2017 (final), 62 kohta.

⁽⁴⁾ Lausunto CDL(2017)035, 58, 63 ja 130 kohta.

⁽⁵⁾ Perustuslakituomioistuin on katsonut kummankin periaatteen olevan osa oikeusvaltiota; ks. perustuslakituomioistuimen tuomiot SK 7/06, 24.10.2007, ja SK 77/06, 1.4.2008.

⁽⁶⁾ Tuomio SK 19/05, 28.11.2006; tuomio SK 16/05, 14.11.2007.

⁽⁷⁾ Erityisesti korkeimman oikeuden lausunnot 6. ja 23.10. ja 30.11.2017, oikeusasiamiehen lausunto 11.11.2017 ja ODIHRin lausunto 13.11.2017.

⁽⁸⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 74 §.

⁽⁹⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 76 §:n 8 momentti; tasavallan presidentti voi nimittää ylimääräisen kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen valtionsyyttäjän ehdottamien syyttäjien joukosta, jos kurinpitomenettely koskee sellaista kurinpitomenettelyn alaista väärinkäytöstä, joka täyttää julkista syytteenpanoa edellyttävän tahallisen rikoksen tai tahallisen verorikoksen tunnusmerkistön.

⁽¹⁰⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 76 §:n 8 momentti.

⁽¹¹⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 76 §:n 9 momentin mukaan oikeusministeri voi ilmoittaa tasavallan presidentille, että on tarpeen nimittää ylimääräinen kurinpitomenettelystä vastaava virkamies, jos on tiedossa tapaus, jossa kurinpitomenettelyn alainen väärinkäytös täyttää julkista syytteenpanoa edellyttävän tahallisen rikoksen tai tahallisen verorikoksen tunnusmerkistön. Näyttää siltä, että oikeusministeri ja tasavallan presidentti tekevät päätöksen tunnusmerkistön täyttymisestä itsenäisesti, koska heidän päätöksiinsä ylimääräisen kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen nimittämisestä ei voi hakea muutosta.

käsittämään asiaa, jolloin korkeimman oikeuden nimittämä kurinpitomenettelystä vastaava virkamies suljetaan pois kyseisestä menettelystä, herättää huolta toimivallanjaon periaatteen noudattamisen suhteen ja saattaa vaikuttaa oikeuslaitoksen riippumattomuuteen. Myös ODIHR ja korkein oikeus ovat pitäneet tätä huolestuttavana omissa lausunnoissaan ⁽¹⁾.

24. Laissa myös poistetaan joukko menettelytakeita, jotka liittyvät yleisten tuomioistuinten ⁽²⁾ ja korkeimman oikeuden ⁽³⁾ tuomareita vastaan käytäviin kurinpitomenettelyihin: tuomaria vastaan voitaisiin käyttää lainvastaisesti kerättyä todistusaineistoa ⁽⁴⁾; tuomarin esittämä todistusaineisto voitaisiin tietyin edellytyksin hylätä ⁽⁵⁾; kurinpitoasioiden vanhentumisajat keskeytettäisiin kurinpitomenettelyn ajaksi, mikä tarkoittaa, että tuomari voisi olla menettelyn kohteena määräämättömän ajan ⁽⁶⁾; lisäksi kurinpitomenettelyä voitaisiin jatkaa myös asianomaisen tuomarin poissa ollessa (myös siinä tapauksessa että poissaolo olisi perusteltu) ⁽⁷⁾. Uusi kurinpitomenettely herättää huolta myös sen suhteen, täyttäväkö se Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa vahvistetut oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat vaatimukset, joita sovelletaan tuomareita vastaan käytävään kurinpitomenettelyyn ⁽⁸⁾.
25. Lailla muutetaan korkeimman oikeuden sisäistä organisaatiota perustamalla kaksi uutta jaostoa. Uusi erityisvalvonnan ja yleisten asioiden jaosto arvioi tapauksia, jotka otetaan käsiteltäväksi uudessa ylimääräistä muutoksenhakua koskevassa menettelyssä ⁽⁹⁾. Uusi jaosto muodostuu valtaosaksi uusista tuomareista ⁽¹⁰⁾. Sen tehtävänä on varmistaa yleisten ja paikallisten vaalien lainmukaisuus ja tutkia vaalivalitukset, jotka voivat liittyä myös Euroopan parlamentin vaaleihin ⁽¹¹⁾. Lisäksi perustetaan uusi itsenäinen ⁽¹²⁾ kurinpitojaosto, joka muodostuu yksinomaan uusista tuomareista ⁽¹³⁾. Sen tehtävänä on käsitellä korkeimman oikeuden tuomareita koskevat kurinpitomenettelyt ensimmäisenä ja toisena oikeusasteena ⁽¹⁴⁾. Nämä kaksi uutta, pitkälti itsenäistä jaostoa, jotka muodostetaan uusista tuomareista, herättävät huolta toimivallanjaon suhteen. Venetsian komissio on todennut, että vaikka molemmat jaostot ovat osa korkeinta oikeutta, ne sijoittuvat hierarkiassa käytännössä kaikkien muiden jaostojen yläpuolelle. Tästä syntyy riski, että nämä jaostot, jotka muodostetaan hallitsevan enemmistön ratkaisevan vaikutusvallan nojalla valituista uusista tuomareista, hallitsevat koko oikeuslaitosta ⁽¹⁵⁾. Venetsian komissio korostaa myös, että laki saattaa vaalivalitusten oikeudellisen tarkastelun erityisen alttiiksi poliittiselle vaikutukselle, mistä aiheutuu vakava vaara Puolan demokration toiminnalle ⁽¹⁶⁾.
26. Lain mukaan tasavallan senaatti nimittää maallikkotuomareita ⁽¹⁷⁾ osallistumaan korkeimman oikeuden menettelyihin, jotka koskevat ylimääräistä muutoksenhakua ja korkeimman oikeuden käsittelemiä kurinpitoasioita. Kuten Venetsian komissio on huomauttanut, maallikkotuomarien nimittäminen korkeimman oikeuden kahteen uuteen jaostoon vaarantaa oikeudenhoidon tehokkuuden ja laadun ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁾ ODIHRin lausunto 13.11.2017, 119–121 kohta; korkeimman oikeuden lausunto 6.10., s. 34.

⁽²⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 108 §:n 17–19 momentin mukaan oikeusministerillä on toimivalta vahvistaa yleisten tuomioistuinten tuomareita koskevista kurinpitomenettelyistä vastaavien tuomareiden lukumäärä ja nimittää heidät oikeuslaitosta kuulematta. Lisäksi oikeusministeri voisi henkilökohtaisesti valvoa yleisten tuomioistuinten tuomareita vastaan aloitettuja kurinpitomenettelyjä niistä vastaavien virkamiesten ja itse nimittämänsä ylimääräisen kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen kautta (tietyissä olosuhteissa nimitys voitaisiin tehdä myös syyttäjien joukosta). Oikeusministerin nimittämät kurinpitomenettelyistä vastaavat virkamiehet voisivat oikeusministerin pyynnöstä aloittaa jo lopetetut menettelyt uudelleen.

⁽³⁾ Lain mukaan korkeimman oikeuden tuomareihin sovelletaan soveltuvin osin yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain säännöksiä, myös niitä, jotka koskevat kurinpitomenettelyn menettelyllisiä näkökohtia; ks. korkeimmasta oikeudesta annetun lain 72 §:n 1 momentti ja 108 § yhdessä 10 §:n 1 momentin kanssa. Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 108 §:llä muutetaan yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettua lakia.

⁽⁴⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 108 §:n 23 momentti, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettuun lakiin lisätyn 115 c artiklan sisältö.

⁽⁵⁾ Jos todistusaineisto esitetään annetun määräajan päätyttyä, ks. korkeimmasta oikeudesta annetun lain 108 §:n 22 momentti.

⁽⁶⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 108 §:n 13 momentin b kohta.

⁽⁷⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 108 §:n 23 momentti.

⁽⁸⁾ EIT, asia Vilho Eskelinen ym. v. Suomi, tuomio 19.4.2007, 62 kohta; asia Olujić v. Kroatia, tuomio 5.2.2009, 34–43 kohta; asia Harabin v. Slovakia, tuomio 20.11.2012, 118–124 kohta; ja asia Baka v. Unkari, tuomio 23.6.2016, 100–119 kohta.

⁽⁹⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 26 ja 94 §.

⁽¹⁰⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 134 §; entinen työ- ja sosiaaliturva-asioiden ja yleisten asioiden jaosto on jaettu kahtia työ- ja sosiaaliturva-asioiden jaostoksi ja uudeksi erityisvalvonnan ja yleisten asioiden jaostoksi. Tämä uusi jaosto muodostetaan uusista tuomareista, sillä kaikki nykyiset tuomarit siirretään työ- ja sosiaaliturva-asioiden jaostoon. Korkeimman oikeuden nykyiset tuomarit voivat hakea siirtoa uuteen jaostoon.

⁽¹¹⁾ Täydellinen luettelo tämän jaoston käsittelemistä asioista on lain 26 §:ssä.

⁽¹²⁾ Kurinpitojaoston puheenjohtaja on itsenäinen suhteessa korkeimman oikeuden ensimmäiseen presidenttiin, ja jaoston talousarviota voidaan kasvattaa huomattavasti korkeimman oikeuden kokonaistalousarvioon verrattuna (ks. korkeimmasta oikeudesta annetun lain 7 §:n 2 ja 4 momentti ja 20 §).

⁽¹³⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 131 §:n mukaan muita korkeimman oikeuden tuomareita ei voida siirtää tähän jaostoon ennen kuin kaikki korkeimman oikeuden kurinpitojaoston tuomarit on nimitetty.

⁽¹⁴⁾ Täydellinen luettelo kurinpitojaoston käsittelemistä asioista on korkeimmasta oikeudesta annetun lain 27 §:ssä.

⁽¹⁵⁾ Lausunto CDL(2017)035, 92 kohta.

⁽¹⁶⁾ Lausunto CDL(2017)035, 43 kohta.

⁽¹⁷⁾ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 61 §:n 2 momentti.

⁽¹⁸⁾ Lausunto CDL(2017)035, 67 kohta.

2.2 Kansallinen tuomarineuvosto

27. Puolan perustuslain mukaan tuomareiden riippumattomuutta turvaa kansallinen tuomarineuvosto ⁽¹⁾. Kansallisella tuomarineuvostolla on suora vaikutus tuomareiden riippumattomuuteen erityisesti kun on kysymys tuomareiden ylennyksistä, siirroista, kurinpitomenettelyistä, virasta vapauttamisesta ja varhaiseläkkeelle siirtymisistä. Esimerkiksi tuomarin ylennys alioikeudesta aluetuomioistuimeen edellyttää, että tasavallan presidentti nimittää tuomarin uudestaan. Tätä varten on toteutettava uudestaan oikeudellista arviointia ja nimitystä koskeva menettely, johon kansallinen tuomarineuvosto osallistuu. Kansallisen tuomarineuvoston on arvioitava myös avustavat tuomarit, jotka hoitavat jo tuomarin tehtäviä, ennen kuin tasavallan presidentti nimittää heidät tuomariksi.
28. Tästä syystä jäsenvaltioissa, joissa tuomarineuvosto on perustettu, tämän elimen riippumattomuus on erityisen tärkeää, jotta vältetään hallituksen tai parlamentin sopimaton vaikutus tuomareiden riippumattomuuteen ⁽²⁾.
29. Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain myötä lisääntyvät huolet oikeuslaitoksen yleisestä riippumattomuudesta. Lain mukaan nimittäin kaikkien kansallisen tuomarineuvoston tuomarijäsenten toimikausi päätetään ennenaikaisesti. Lisäksi laissa säädetään kokonaan uudesta tuomarijäsenten nimittämistä koskevasta järjestelmästä, jossa poliittinen vaikuttaminen voi olla merkittävää.
30. Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain 6 §:n mukaan kaikkien kansallisen tuomarineuvoston nykyisten tuomarijäsenten toimikausi päätetään ennenaikaisesti. Tämä lainsäädäntövallan päätös herättää huolen kansallisen tuomarineuvoston riippumattomuudesta sekä valtiotelinten välisestä vallanjaosta. Parlamentti saisi ratkaisevan vaikutusvallan neuvoston kokoonpanon suhteen, kun taas tuomareiden itsensä vaikutusvalta pieneneisi. Kansallisen tuomarineuvoston kokoonpano voitaisiin muuttaa jo puolentoista kuukauden kuluessa lain julkaisemisesta ⁽³⁾. Kuten kansallisen tuomarineuvoston, korkeimman oikeuden ja oikeusasiamiehen lausunnoissa korostetaan, toimikausien ennenaikainen päättäminen herättää huolen myös perustuslain noudattamisesta.
31. Myös uusi järjestelmä, joka koskee kansallisen tuomarineuvoston tuomarijäsenten nimittämistä, herättää vakavaa huolta. Vakiintuneissa eurooppalaisissa normeissa, erityisesti Euroopan neuvoston ministerikomitean vuoden 2010 suosituksessa, edellytetään, että vähintään puolet tuomarineuvoston jäsenistä on tuomareiden keskuudestaan valitsevia. Jäsenten on edustettava kaikkia oikeuslaitoksen tasoja, ja valinnassa oikeuslaitoksen sisällä on sovellettava moniarvoisuuden periaatetta ⁽⁴⁾. Jäsenvaltioiden tehtävänä on organisoida omat oikeudenhoitojärjestelmänsä ja tällöin myös päättää, perustetaanko tuomarineuvosto. Kun neuvosto on perustettu, kuten Puolassa, sen riippumattomuus on kuitenkin taattava eurooppalaisten normien mukaisesti.
32. Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain säätämiseen asti Puolan järjestelmä on ollut täysin näiden normien mukainen, sillä kansallisen tuomarineuvoston enemmistö on ollut tuomareiden itsensä valitsema. Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain muuttamisesta annetun lain 1 §:n 1 momentilla ja 7 §:llä tämä järjestelmä muutettaisiin perinpohjaisesti, sillä Sejm valitsisi (ja voisi valita uudelleen) tuomarineuvoston

⁽¹⁾ Puolan perustuslain 186 §:n 1 momentin mukaan kansallisen tuomarineuvoston on taattava tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus.

⁽²⁾ Esimerkiksi tapauksessa, jossa tuomarineuvosto toimitti tuomareita koskevia kurinpitomenettelyjä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kritisoi lainsäädäntö- tai täytäntöönpanoelinten suurta vaikutusvaltaa, joka johtui siitä, että nämä elimet nimittivät suoraan enemmistön tuomarineuvoston jäsenistä. EIT, asiat 55391/13, 57728/13 ja 74041/13, Ramos Nunes de Carvalho E Sá v. Portugal, tuomio 21.6.2016, 77 kohta.

⁽³⁾ Nykyisten tuomarijäsenten toimikausi päättyy sitä päivää edeltävänä päivänä, jona neuvoston uusien tuomarijäsenten yhteinen toimikausi alkaa, mutta kuitenkin viimeistään 90 päivän kuluttua lain voimaantulosta. Aikataulu on seuraava: Kolmen päivän kuluessa lain julkaisemisesta Sejm puhemies ilmoittaa nimitysmenettelyn käynnistämisestä. Kelpoisuusehdot täyttävät yhteisöt (eli ryhmät, joissa on vähintään 2 tuomaria tai 2 000 kansalaista) esittävät parlamentin puhemiehelle 21 päivän kuluessa tämän ilmoituksesta ehdokkaansa neuvoston tuomarijäseniksi. Kun 21 päivän määräaika on kulunut, puhemies toimittaa luettelon ehdokkaista parlamentin poliittisille ryhmille, joiden on seitsemän päivän kuluessa esitettävä luettelosta enintään yhdeksää ehdokasta. Tämän jälkeen nimitysmenettely toteutetaan tavanomaisten säännösten mukaan (ks. jäljempänä); ks. kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain muuttamisesta annetun lain 6 ja 7 § sekä 1 §:n 1 momentti ja 3 § yhdessä uuden 11 a §:n ja uuden 11 d §:n kanssa.

⁽⁴⁾ Ks. Euroopan neuvoston ministerikomitean vuoden 2016 suositus, 27 kohta; ks. myös Euroopan neuvoston toimintasuunnitelman C kohdan ii alakohta; CCJE:n lausunto nro 10 tuomarineuvostosta yhteiskunnan palveluksessa (Council for the Judiciary in the service of society), 27 kohta; ja ENCI:n raportti Euroopan tuomarineuvostoista vuosina 2010 ja 2011 (Councils for the Judiciary Report 2010–2011), 2.3 kohta.

15 tuomarijäsenä⁽¹⁾. Lisäksi mikään ei takaa sitä, että Sejm uuden lain puitteissa toimiessaan nimittäisi neuvoston tuomarijäseniksi henkilöitä, joita tuomarikunta on kannattanut. Tämä johtuu siitä, että ehdokkaita neuvoston jäseneksi voivat ehdottaa paitsi ryhmät, joihin kuuluu 25 tuomaria, myös ryhmät, joihin kuuluu vähintään 2 000 kansalaista⁽²⁾. Lisäksi Sejmin on hyväksyttävä lopullinen ehdokasluettelo yhtenä kokonaisuutena sen jälkeen kun parlamentin valiokunta on valmistellut kyseisen luettelon⁽³⁾. Tuomarijäsenien nimittämistä koskevat uudet säännöt lisäävät merkittävästi parlamentin vaikutusvaltaa tuomarineuvostossa ja heikentävät neuvoston riippumattomuutta. Tämä on ristiriidassa eurooppalaisten normien kanssa. Se, että tuomarijäsenien nimittäminen edellyttää Sejmissä kolmen viidesosan enemmistöä, ei hälvennä tätä huolenaihetta, sillä tuomarijäsenet eivät edelleenkään ole tuomareiden keskuudestaan valitsemia. Lisäksi jos tällaista kolmen viidesosan enemmistöä ei saavuteta, neuvoston tuomarijäsenet nimitetään Sejmin ehdottomalla enemmistöllä.

33. Tilanne herättää huolen oikeuslaitoksen riippumattomuudesta. Esimerkiksi alioikeuden tuomari, jonka on annettava päätös poliittisesti arkaluonteisessa asiassa ja joka on samaan aikaan hakenut ylennystä aluetuomioistuimen tuomariksi, voi olla taipuvainen seuraamaan asiassa poliittisen enemmistön kantaa, jotteivät hänen mahdollisuutensa ylennykseen vaarantuisi. Vaikka tämä riski ei toteutuisikaan, uusi järjestelmä ei tarjoa riittäviä takeita näkyvästä riippumattomuudesta, joka on ratkaisevaa, kun halutaan säilyttää yleisön luottamus tuomioistuihin demokraattisessa yhteiskunnassa⁽⁴⁾. Poliittisesti värittyneen kansallisen tuomarineuvoston tehtävänä on arvioida myös avustavat tuomarit ennen näiden nimittämistä tuomareiksi.
34. Venetsian komission päätelmien mukaan se, että parlamentti valitsee kansallisen tuomarineuvoston 15 tuomarijäsenä ja samalla nykyisten jäsenten toimikausi päätetään välittömästi, johtaa tuomarineuvoston pitkälle menevään politisoitumiseen. Venetsian komissio suosittelee, että uuden menettelyn sijaan olisi sovellettava nykyisen lain mukaista järjestelmää, jossa tuomarit valitsevat kansallisen tuomarineuvoston 15 tuomarijäsenä keskuudestaan⁽⁵⁾. Se huomauttaa myös, että laki heikentää sekä kansallisen tuomarineuvoston riippumattomuutta suhteessa parlamentin poliittiseen enemmistöön että oikeuslaitoksen riippumattomuutta kokonaisuutena⁽⁶⁾.
35. Korkein oikeus, kansallinen tuomarineuvosto ja oikeusasiamies ovat lakiehdotusta koskevissa lausunnoissaan tuoneet esiin useita huolenaiheita, jotka liittyvät uuden järjestelmän perustuslainmukaisuuteen. Kansallinen tuomarineuvosto toteaa eritoten, että Puolan perustuslain järjestelmässä neuvosto toimii vastapainona parlamentille, jolla puolestaan on perustuslaillinen oikeus päättää lakien sisällöstä. Se, että neuvoston tuomarijäsenet nimitetään poliittisin perustein ja nykyisten tuomarijäsenien toimikaudet päätetään ennenaikaisesti, loukkaa näin ollen vallanjaon ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden periaatteita. Kuten komission aiemmissa suosituksissa on todettu, näiden säännösten perustuslainmukaisuuden tehokas tarkistus ei ole tällä hetkellä mahdollista.

3. OIKEUSVALTIOON KOHDISTUVAN JÄRJESTELMÄTASON UHKAN TOTEAMINEN

36. Edellä esitettyjen syiden vuoksi komissio katsoo, että 26 päivänä heinäkuuta 2017 annetussa oikeusvaltiosuosituksessa esitettyjä huolenaiheita, jotka liittyvät korkeimmasta oikeudesta ja kansallisesta tuomarineuvostosta annettuihin lakeihin, ei ole ratkaistu korkeimmasta oikeudesta ja kansallisesta tuomarineuvostosta annetuissa kahdessa uudessa laissa.
37. Lisäksi komissio toteaa, että myöskään muita 26 päivänä heinäkuuta 2017 annetussa suosituksessa esitettyjä huolenaiheita, jotka liittyvät perustuslakituomioistuimeen, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettuun lakiin ja tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annettuun lakiin, ei ole ratkaistu.
38. Näin ollen komissio katsoo, että oikeusvaltioon kohdistuva järjestelmätason uhka, joka on todettu 27 päivänä heinäkuuta 2016, 21 päivänä joulukuuta 2016 ja 26 päivänä heinäkuuta 2017 annetuissa suosituksissa, on pahentunut vakavasti. Kuten aikaisemmissa suosituksissa on todettu, laki kansallisesta tuomarineuvostosta, laki

⁽¹⁾ Perustuslain mukaan kansallisessa tuomarineuvostossa on siihen virkansa puolesta kuuluvia jäseniä (korkeimman oikeuden ensimmäinen presidentti, oikeusministeri, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti ja tasavallan presidentin nimeämä henkilö) sekä vaaleilla valittuja jäseniä. Vaaleilla valittuja jäseniä ovat neljä Sejmin valitsemaa kansanedustajaa, kaksi senaatin valitsemaa senaattoria sekä 15 tuomaria, jotka valitaan yleisten tuomioistuinten, hallinto- ja sotilastuomioistuinten ja korkeimman oikeuden tuomareiden joukosta.

⁽²⁾ Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain muuttamisesta annetun lain 1 §:n 3 momentti, jolla lisätään 11 a §:n 2 ja 3 momentti: on huomattava, että kukin tuomareista tai kansalaisista koostuva ryhmä voi ehdottaa useampaa kuin yhtä henkilöä neuvoston tuomarijäseneksi.

⁽³⁾ Jos parlamentin poliittiset ryhmät eivät onnistu esittämään yhteensä 15:tä ehdokasta, Sejmin puheenjohtajisto valitsee henkilöt luetteloon, joka tämän jälkeen toimitetaan parlamentin valiokunnalle (ks. 1 §:n 3 momentti, jolla lisätään 11 c § ja 11 d §:n 1–4 momentti).

⁽⁴⁾ EIT, asia 29369/10, *Morice v. Ranska*, tuomio 23.4.2015, 78 kohta; EIT, asia 25781/94, *Kypros v. Turkki*, tuomio 10.5.2001, 233 kohta.

⁽⁵⁾ Lausunto CDL(2017)035, 130 kohta.

⁽⁶⁾ Lausunto CDL(2017)035, 31 kohta.

korkeimmasta oikeudesta, Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annettu laki (myös yhdessä edellisten lakien kanssa) sekä yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettu laki lisäävät merkittävästi oikeusvaltioperiaatteen kohdistuvaa järjestelmätason uhkaa. Erityisesti on todettava seuraavaa:

- (1) Kun se, että huomattava määrä nykyisiä korkeimman oikeuden tuomareita pakotetaan eläkkeelle, yhdistetään siihen, että tuomareiden aktiivista toimikautta voidaan pidentää, ja siihen, että korkeimman oikeuden tuomareihin sovelletaan uutta kurinpitäjärjestelmää, tuloksena on korkeimman oikeuden tuomareiden riippumattomuuden rakenteellinen heikentyminen. Kuitenkin oikeuslaitoksen riippumattomuus on oikeusvaltion keskeinen osa.
 - (2) Kun huomattava osa korkeimman oikeuden nykyisistä tuomareista siirretään pakolliselle eläkkeelle, myös korkeimman oikeuden kokoonpanoon voidaan välittömästi vaikuttaa kauaskantoisella tavalla. Tällainen mahdollisuus herättää huolen vallanjaosta, etenkin kun otetaan huomioon samaan aikaan toteutetut, kansallista tuomarineuvostoa koskevat uudistukset. Itse asiassa kaikki tasavallan presidentin uudet tuomarinimitykset perustuvat suosituksiin, jotka antaa pitkälti poliittisten nimitysten pohjalta muodostettu uusi kansallinen tuomarineuvosto. Tämän seurauksena nykyinen parlamenttienemmistö kykenee määräämään ainakin välillisesti korkeimman oikeuden tulevan kokoonpanon paljon suuremmassa määrin kuin järjestelmässä, jossa tuomareiden toimikauden kestoja koskevia tämänhetkisiä sääntöjä sovellettaisiin normaalilla tavalla – olipa tämä kesto mikä tahansa ja päättipä tuomareiden nimityksistä mikä valtioelin tahansa.
 - (3) Uusi ylimääräinen muutoksenhakumenettely herättää huolen oikeusvarmuudesta. Lisäksi kun uutta menettelyä tarkastellaan yhdessä sen kanssa, että korkeimman oikeuden kokoonpano muuttuu laajakantoisesti ja välittömästi, herää huoli vallanjaon toteutumisesta.
 - (4) Kaikkien kansallisen tuomarineuvoston nykyisten tuomarijäsenten toimikauden päättäminen ja uusien tuomarijäsenten nittäminen menettelyssä, jossa poliittinen vaikuttaminen voi olla merkittävää, herättää niin ikään vakavaa huolta.
 - (5) Uusien lakien perustuslainmukaisuus herättää vakavaa huolta. Tätä on korostettu useissa lausunnoissa, erityisesti niissä, joita ovat antaneet korkein oikeus, kansallinen tuomarineuvosto ja Puolan oikeusasiamies. Kuten komission 26 päivänä heinäkuuta 2017 antamassa oikeusvaltiosuosituksessa on todettu, näiden lakien perustuslainmukaisuuden tehokas valvonta ei kuitenkaan ole enää mahdollista.
39. Komissio korostaa, että riippumatta siitä, minkä tyyppinen oikeudenhoitojärjestelmä on valittu, oikeusvaltioperiaate edellyttää oikeuslaitoksen riippumattomuuden, valtioelinten välisen vallanjaon ja oikeusvarmuuden turvaamista. Jäsenvaltioiden tehtävänä on organisoida omat oikeudenhoitojärjestelmänsä ja tällöin myös päättää, perustetaanko tuomarineuvosto, joka takaa oikeuslaitoksen riippumattomuuden. Jos jäsenvaltiossa on perustettu tällainen neuvosto, sen riippumattomuus on kuitenkin taattava eurooppalaisten normien mukaisesti. Puolassa on perustettu kansallinen tuomarineuvosto, jolle on perustuslaissa nimenomaisesti annettu tehtäväksi oikeuslaitoksen riippumattomuuden takaaminen. Komissio toteaa olevansa erittäin huolestunut siitä, että edellä selostettujen äskettäin hyväksytyjen lakien myötä Puolan oikeusjärjestelmä ei enää täytä näitä vaatimuksia.
40. Lisäksi Puolan hallituksen ja parlamentin enemmistöjäsenten toimet ja julkiset lausunnot Puolan tuomioistuimia ja tuomareita vastaan ovat vahingoittaneet luottamusta koko oikeudenhoitojärjestelmään. Komissio tähdentää valtioelinten vilpittömän yhteistyön periaatteen tärkeyttä. Vilpittömän yhteistyön on oikeusvaltioperiaatteen mukaan hallitun demokraattisen valtion perustuslaillinen edellytys, kuten Venetsian komissio on lausunnoissaan korostanut.
41. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen ei ole ainoastaan edellytys kaikkien SEU-sopimuksen 2 artiklassa lueteltujen perusarvojen turvaamiselle, vaan se on edellytys myös kaikkien EU:n perussopimuksista johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien kunnioittamiselle sekä sille, että kansalaiset, yritykset ja kansalliset viranomaiset luottavat kaikkien muiden jäsenvaltioiden oikeudenhoitojärjestelmiin.
42. Oikeusvaltion moitteeton toiminta on välttämätöntä erityisesti sisämarkkinoiden sujuvan toiminnan kannalta, sillä talouden toimijoiden on voitava luottaa siihen, että heitä kohdellaan yhdenvertaisesti lain edessä. Tätä ei voida varmistaa ilman riippumatonta oikeuslaitosta kaikissa jäsenvaltioissa.
43. Komissio toteaa, että lukuisat Euroopan ja kansainvälisen tason toimijat ovat ilmaisseet syvän huolensa korkeimmasta oikeudesta ja kansallisesta tuomarineuvostosta annettujen kahden uuden lain vuoksi. Näitä toimijoita ovat Venetsian komissio, tuomareiden ja lakimiesten riippumattomuutta käsittelevä Yhdistyneiden kansakuntien erityisraportoiija, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ODIHR) sekä oikeuslaitosten edustajat eri puolilta Eurooppaa, kuten eurooppalaisten tuomareiden konsultatiivinen neuvosto, Euroopan tuomarineuvostojen verkosto ja Euroopan unionin asianajajaliittojen neuvosto.

44. Euroopan parlamentti toteaa oikeusvaltion ja demokratian tilasta Puolassa 15 päivänä marraskuuta 2017 antamassaan päätöslauselmassa olevansa syvästi huolestunut Puolan oikeuslaitokseen liittyvän uuden lainsäädännön vuoksi ja kehottaa Puolan presidenttiä olemaan allekirjoittamatta kyseisiä uusia lakeja, ellei niissä täysimääräisesti taata oikeuslaitoksen riippumattomuutta.

4. SUOSITETUT TOIMENPITEET

45. Komissio suosittelee, että Puolan viranomaiset toteuttavat tarvittavat toimenpiteet 2 jaksossa määritellyn oikeusvaltioon kohdistuvan järjestelmätason uhkan korjaamiseksi kiireellisesti.
46. Komissio suosittelee erityisesti, että Puolan viranomaiset toteuttavat seuraavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että äskettäin hyväksytyt lait täyttävät oikeuslaitoksen riippumattomuuteen, vallanjakoon ja oikeusvarmuuteen liittyvät vaatimukset ja että ne ovat Puolan perustuslain ja oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevien eurooppalaisten normien mukaiset:
- varmistetaan, että lakia korkeimmasta oikeudesta muutetaan niin, että
 - luovutaan alennetun eläkeiän soveltamisesta korkeimman oikeuden nykyisiin tuomareihin;
 - poistetaan tasavallan presidentin oikeus jatkaa korkeimman oikeuden tuomarien toimikautta harkintansa mukaan;
 - poistetaan ylimääräinen muutoksenhakumenettely;
 - varmistetaan, että lakia kansallisesta tuomarineuvostosta muutetaan niin, että kansallisen tuomarineuvoston tuomarijäsenten toimikautta ei päätetä, ja poistetaan uusi nimitysmenettely, jotta voidaan varmistaa, että tuomarit valitsevat uudet tuomarijäsenet keskuudestaan;
 - pidätytään sellaisista toimista ja julkisista lausumista, jotka voisivat heikentää entisestään korkeimman oikeuden, yleisten tuomioistuinten, yksittäisten tuomareiden tai koko tuomarikunnan tai koko oikeuslaitoksen legitimiyyttä.
47. Lisäksi komissio muistuttaa, että mitään niistä toimenpiteistä, joita se suositti 26 päivänä heinäkuuta 2017 antamassaan suosituksessa ja jotka liittyvät perustuslakituomioistuimeen, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettuun lakiin ja tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annettuun lakiin, ei ole toteutettu. Sen vuoksi komissio suosittelee edelleen, että Puolan viranomaiset erityisesti
- palauttavat perustuslakituomioistuimen riippumattomuuden ja legitimiyyden Puolan perustuslain takaajana ja tällöin varmistavat, että perustuslakituomioistuimen tuomarit, presidentti ja varapresidentti valitaan ja nimitetään lainmukaisesti. Myös perustuslakituomioistuimen 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 antamat tuomiot olisi pantava täysimääräisesti täytäntöön siten, että edellisen Sejmin lainmukaisesti lokakuussa 2015 nimittämät kolme tuomaria voivat ottaa vastaan virkansa perustuslakituomioistuimessa ja että kolme tuomaria, jotka uusi Sejm nimitti ilman pätevää oikeusperustaa, eivät enää osallistu tuomioistuimessa käsiteltävien asioiden ratkaisemiseen, ellei heitä valita pätevästi tehtävänsä;
 - julkaisevat ja panevat täysimääräisesti täytäntöön perustuslakituomioistuimen 9 päivänä maaliskuuta 2016, 11 päivänä elokuuta 2016 ja 7 päivänä marraskuuta 2016 antamat tuomiot;
 - varmistavat, että yleisten tuomioistuinten organisaatiosta ja tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annettu laki peruutetaan tai että sitä muutetaan sen varmistamiseksi, että siitä tulee perustuslain sekä oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevien eurooppalaisten normien mukainen; käytännössä komissio suosittelee erityisesti, että
 - poistetaan yleisten tuomioistuinten tuomarien uusi eläkejärjestelmä ja oikeusministerin valta jatkaa heidän toimikauttaan harkintansa mukaan;
 - poistetaan oikeusministerin valta nimittää ja erottaa tuomioistuinten presidentit harkintansa mukaan ja oikaistaan jo annetut nimittämis- ja erottamispäätökset;
 - varmistavat, että kaikissa oikeuslaitoksen uudistuksissa kunnioitetaan oikeusvaltioperiaatetta ja noudatetaan EU:n lainsäädäntöä ja oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevia eurooppalaisia normeja ja että ne valmistellaan tiiviissä yhteistyössä oikeuslaitoksen ja kaikkien eturyhmien kanssa.
48. Komissio korostaa, että ratkaisun löytäminen vallitsevaan tilanteeseen edellyttää oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa tarvittavaa eri valtioiden vilpittömää yhteistyötä. Komissio myös kannustaa Puolan viranomaisia panemaan täytäntöön Venetsian komission lausunnot, jotka koskevat kansallisesta tuomarineuvostosta, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta ja korkeimmasta oikeudesta annettuja lakeja, ja pyytämään Venetsian komissiota esittämään näkemyksensä kaikista uusista säädösehdoista, joilla pyritään uudistamaan Puolan oikeudenhoitojärjestelmää.

49. Komissio kehottaa Puolan hallitusta ratkaisemaan tässä suosituksessa yksilöidyt ongelmat kolmen kuukauden kuluessa tämän suosituksen vastaanottamisesta ja ilmoittamaan komissiolle tätä varten toteutetuista toimenpiteistä.
50. Tämä suositus annetaan samaan aikaan kuin SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti esitettävä komission perusteltu lausunto oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa. Komissio on valmis tiiviissä yhteistyössä Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa harkitsemaan uudelleen kyseistä perusteltua ehdotusta, jos Puolan viranomaiset panevat täytäntöön tässä suosituksessa suositellut toimet siinä määritellyssä määräajassa.
51. Komissio on tämän suosituksen pohjalta valmis jatkamaan rakentavaa vuoropuhelua Puolan hallituksen kanssa.

Tehty Brysselissä 20 päivänä joulukuuta 2017

Komission puolesta
Frans TIMMERMANS
Ensimmäinen varapuheenjohtaja
