

Bryssel 30.9.2020
SWD(2020) 320 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

Oikeusvaltiokertomus 2020
Luku: Oikeusvaltiotilanne Puolassa

Oheisasiakirja

**KOMISSION TIEDONANTOON EUROOPAN PARLAMENTILLE,
NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA
ALUEIDEN KOMITEALLE**

Oikeusvaltiokertomus 2020
Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

TIIVISTELMÄ

Puolassa vuodesta 2015 alkaen toteutetut oikeuslaitoksen uudistukset ovat aiheuttaneet kohua sekä maan sisällä että EU:n tasolla. Niihin liittyy vakavia huolenaiheita, joista monet ovat edelleen ajankohtaisia. Perustuslakituomioistuimeen, korkeimpaan oikeuteen, yleisiin tuomioistuihin, kansalliseen tuomarineuvostoon ja syyttäjälaitokseen vaikuttavat uudistukset ovat lisänneet täytäntöönpano- ja lainsäädäntövallan vaikutusvaltaa oikeuslaitoksessa ja näin heikentäneet sen riippumattomuutta. Tästä syystä komissio aloitti vuonna 2017 SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyn, joka on edelleen neuvoston käsiteltävänä. Vuosina 2019 ja 2020 komissio on käynnistänyt kaksi uutta rikkomusmenettelyä oikeuslaitoksen riippumattomuuden turvaamiseksi, ja EU:n tuomioistuin on määrännyt välitoimia jäädyttääkseen korkeimman oikeuden kurinpitojaoston toimivallan tuomareita koskevissa kurinpitoasioissa.

Puolassa on kehittynyt oikeudellinen ja institutionaalinen kehys, jonka avulla voidaan ehkäistä korruptiota ja edistää avoimuutta. Hallituksen korruptiontorjuntaohjelmassa keskitytään virkamiesten koulutukseen ja ohjeistamiseen. Rakenteellisia heikkouksia on kuitenkin havaittu muun muassa nykyisissä varallisuusilmoitusjärjestelmissä ja lobbaussäännöissä. Vireillä on julkishallinnon läpinäkyvyyttä koskevaan lainsäädäntöön liittyviä suunnitelmia, joiden mukaan väärinkäytösten ehkäisemistä koskevat keskeiset säännökset koottaisiin yhteen säädökseen. Hankkeen toistuva viivästyminen herättää kuitenkin huolta. Huolta herättää myös tärkeimpien korruption ehkäisemisestä ja torjunnasta vastaavien elinten riippumattomuus ja erityisesti se, että korruptiontorjunnan keskusvirasto toimii täytäntöönpanovallan alaisuudessa ja että oikeusministeri toimii myös valtakunnansyyttäjänä.

Tiedotusvälineiden moniarvoisuutta koskeva Puolan lainsäädäntökehys sisältää sekä perustuslaillisia takeita että alakohtaista lainsäädäntöä. Tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisen on kansallinen yleisradioneuvosto, jota koskevat takeet näyttäisivät olevan käytössä. Sen riippumattomuus on kuitenkin herättänyt jonkin verran kysymyksiä. Sitä paitsi sääntelyviranomaisen roolia on supistettu vuoden 2016 uudistuksella, jossa Puolan julkisten tiedotusvälineiden hallintoon liittyvä toimivalta siirrettiin kansalliselle medianeuvostolle. Tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyyttä koskevaa lainsäädäntöä ei sovelleta samalla tavoin kaikkiin media-alan toimijoihin. Toimittajien suojelun osalta ongelmia liittyy siihen, että virkamiesten loukkaaminen on säädetty rangaistavaksi.

Myös muihin hallitusjärjestelmän osien keskinäisen valvontajärjestelmän osa-alueisiin kohdistuu painetta. Uudistusten hyväksymisessä on käytetty nopeutettuja lainsäädäntömenettelyjä, joissa sidosryhmiä on kuultu tai joihin oppositio on voinut osallistua vain rajoitetusti. Puolassa on vilkkaasti toimiva kansalaisyhteiskunta ja vahvat tuomareiden ja syyttäjien ammattijärjestöt, jotka osallistuvat julkiseen keskusteluun. Poliitikot ovat kuitenkin antaneet järjestöistä epäsuotuisia lausuntoja. Oikeusasiamiehellä on vaikeasta toimintaympäristöstä huolimatta ollut keskeinen rooli oikeusvaltion turvaamisessa.

I. OIKEUSLAITOS

Puolan oikeuslaitoksen kaksi päälinjaa ovat hallintotuomioistuimet ja yleiset tuomioistuimet. Korkein hallinto-oikeus ja 16 hallinto-oikeutta vastaavat julkishallinnon valvonnasta, mihin sisältyy paikallishallinnon ja keskushallinnon alueellisten elinten toimenpiteiden lainmukaisuuden valvonta. Yleiset tuomioistuimet toimivat korkeimman oikeuden alaisuudessa¹ ja jakautuvat kolmeen oikeusasteeseen: 11 muutoksenhakutuomioistuimeen, 46 aluetuomioistuimeen ja 300 alioikeuteen. Tasavallan presidentti nimittää tuomarit kansallisen tuomarineuvoston esityksestä. Perustuslakituomioistuimessa, jonka tehtävänä on erityisesti valvoa lainsäädännön perustuslainmukaisuutta, on 15 tuomaria, jotka parlamentin alahuone Sejm valitsee 9 vuoden toimikaudeksi. Perustuslain mukaan kansallisen tuomarineuvoston tehtävänä on turvata oikeuslaitoksen riippumattomuus. Syyttäjälaitos ei ole osa riippumatonta oikeuslaitosta, ja sen erityispiirteenä on, että valtakunnansyyttäjä ja oikeusministeri ovat sama henkilö. Perustuslain mukaan asianajajat ja oikeudelliset neuvonantajat voivat itse säännellä toimintaansa.

Riippumattomuus

Marraskuussa 2015 aloitetut oikeuslaitoksen uudistukset ovat jatkuneet. Uudistukset toteutettiin yli 30 lailla, jotka koskevat koko oikeuslaitoksen organisaatiota eli perustuslakituomioistuinta, kansallista tuomarineuvostoa, korkeinta oikeutta, yleisiä tuomioistuinta, hallintotuomioistuinta ja syyttäjälaitosta. Monet näiden uudistusten piirteet herättävät vakavaa huolta oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta ja erityisesti oikeuslaitoksen riippumattomuudesta. Juuri tästä syystä Euroopan komissio on aloittanut SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyn², joka on edelleen neuvoston käsiteltävänä. Myös Euroopan parlamentti on ilmaissut olevansa huolestunut Puolan oikeusvaltiotilanteesta.³ Lisäksi eräistä uudistusten osatekijöistä on aloitettu rikkomusmenettely.⁴ Yksi vuoden 2020 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetuista maakohtaisista suosituksista⁵ koski nimenomaan Puolan oikeuslaitoksen riippumattomuuden turvaamista.

Kansalaisten ja yritysten käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on huono, ja se on viime vuosina huonontunut entisestään. Vuonna 2019 kansalaisista 34 prosenttia piti oikeuslaitoksen riippumattomuutta ”melko hyvänä tai erittäin hyvänä”, kun taas yrityksistä tätä mieltä oli 27 prosenttia.⁶ Yleisimmin mainittu syy siihen, että oikeuslaitosta ei pidetä

¹ Korkein oikeus valvoo myös sotilastuomioistuinta.

² Komission lehdistötiedote IP/17/5367.

³ Euroopan parlamentin päätöslauselma käynnissä olevista SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisista Puolaa ja Unkaria koskevista kuulemisista, 16.1.2020; päätöslauselma komission päätöksestä käynnistää SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen menettely Puolan tilanteen johdosta, 1.3.2018; päätöslauselma oikeusvaltion ja demokratian tilasta Puolassa, 15.11.2017.

⁴ EU:n tuomioistuin on todennut jäsenyysveloitteiden laiminlyönnin kahdessa asiassa (C-192/18 ja C-619/18). Asian C-719/19 käsittely on yhä kesken, ja neljäs menettely aloitettiin 29.4.2020.

⁵ Neuvoston suositus, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2020, Puolan vuoden 2020 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Puolan vuoden 2020 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto, s. 15 (EUVL C 282/21); ks. myös Euroopan komission Puolaa koskeva vuoden 2020 maaraportti, SWD (2020) 520 final, s. 6 ja 36.

⁶ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaaviot 44–47. Käsitykset oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on jaoteltu seuraavasti: erittäin huono (alle 30 % vastaajista pitää oikeuslaitoksen riippumattomuutta melko hyvänä tai erittäin hyvänä), huono (30–39 %), keskinkertainen (40–59 %), hyvä (60–75 %), erittäin hyvä (yli 75 %).

riippumattomana, on häirintä tai paine hallituksen ja poliitikoiden taholta.⁷ Oikeuslaitosta koskevaa julkista keskustelua leimaavat voimakkaat jännitteet. Vuonna 2019 Puolan tiedotusvälineet raportoivat⁸, että eräiden korkeiden virkamiesten väitettiin osallistuneen herjauskampanjaan oikeuslaitoksen uudistuksia arvostelleita tuomareita vastaan.⁹

EU:n tuomioistuin on vahvistanut tuomioissaan oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevat EU:n oikeuden vaatimukset. EU:n tuomioistuin antoi vuonna 2019 kaksi tuomiota, joissa se vahvisti, että komission aloittaman rikkomusmenettelyn kohteena oleva Puolan lainsäädäntö on ristiriidassa EU:n oikeuden kanssa oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevien vaatimusten osalta.¹⁰ Tuomioistuin tuomitsi korkeimman oikeuden tuomareiden eläkejärjestelmän muutokset, joiden seurauksena noin kolmannes korkeimman oikeuden tuomareista joutui päättämään toimikautensa ennenaikaisesti.¹¹ Lisäksi tuomioistuin katsoi, että yleisten tuomioistuinten tuomareiden uutta eläkejärjestelmää koskeva lainsäädäntö oli ristiriidassa EU:n oikeuden kanssa erityisesti siksi, että se ei antanut riittäviä takeita oikeuslaitoksen riippumattomuudesta.¹² Puolan viranomaiset olivat muuttaneet kansallista lainsäädäntöä jo ennen tuomion antamista. Puolalaiset tuomioistuimet ovat myös esittäneet EU:n tuomioistuimelle toistakymmentä ennakkoratkaisupyyntöä oikeuslaitoksen uudistukseen liittyvistä kysymyksistä.¹³

Perustuslakituomioistuimen riippumattomuutta ja laillisuutta koskevia huolenaiheita, jotka komissio nosti esiin SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisessa menettelyssä, ei ole tähän mennessä ratkaistu.¹⁴ Oikeusasiamies ja korkein oikeus¹⁵ ilmaisivat vuonna 2019 olevansa edelleen huolissaan perustuslakituomioistuimen toimivuudesta ja laillisuudesta. Myös Venetsian komissio¹⁶ sekä useat kansainväliset

⁷ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaaviot 45 ja 47.

⁸ Mukana oli myös oikeusministeriön virkamiehiä. Myös eräiden äskettäin muodostetun kansallisen tuomarineuvoston jäsenten kerrotaan osallistuneen. Ks. Onet.pl (2019) ”Onet tutkii. Oikeusministeriön trollifarmi, eli ’palveluksista emme pistä putkaan’”. Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen (PACE) lausunto (2020), 11 kohta; kansalaisjärjestöjen mukaan tuomareihin kohdistunut herjauskampanja alkoi jo vuonna 2017 (Helsinki Foundation for Human Rights -säätiön raportti 2017; Amnesty Internationalin raportti 2019).

⁹ Apulaisoikeusministeri erosi, kun hänen väitettiin osallistuneen kampanjaan, mutta muut kiistivät väitteet. Ks. tuomariyhdistys Iustitia raportti 4.11.2019 (Iustitia Quarterly 3(37)2019). Helsinki Foundation of Human Rights -säätiön lausunto 20.8.2019.

¹⁰ Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola, C-619/18; ja tuomio 5.11.2019, komissio v. Puola, C-192/18.

¹¹ Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola, C-619/18. Puolan viranomaiset olivat jo hyväksyneet lakimuutoksen kyseisten säännösten poistamiseksi.

¹² Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 5.11.2019, komissio v. Puola, C-192/18. Puolan viranomaiset olivat jo hyväksyneet lakimuutoksen, jolla poistettiin ero mies- ja naistuomareiden pakollisessa eläkeiässä ja muutettiin yleisten tuomioistuinten tuomareiden virkasuhteen jatkamista koskevaa järjestelmää (ks. jäljempänä).

¹³ Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 19.11.2019, A.K., C- 585/18, C- 624/18 ja C- 625/18; ja tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ym., C- 558/18 ja C- 563/18, jossa tuomioistuin katsoi, että ennakkoratkaisupyyntöt on jätettävä tutkimatta.

¹⁴ Perusteltu ehdotus neuvoston päätökseksi sen toteamisesta, että on olemassa selvä vaara, että Puolan tasavalta loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta (COM/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE)), 92–113 kohta. Perustuslakituomioistuimen kokoonpanoa koskevia kysymyksiä on esitetty myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle; asia nro 4907/18, Xero Flor v. Puola, antopäivä 2.9.2019.

¹⁵ Oikeusasiamiehen selvitys oikeusasiamiehen toimiston toiminnasta vuonna 2019; oikeusasiamiehen pyyntö jättää perustuslakituomioistuimen tuomari, 22.11.2019; korkeimman oikeuden lausunto 28.2.2020.

¹⁶ Venetsian komission lausunnot CDL-AD(2020)017; CDL-AD(2017)031; CDL AD(2016)026.

organisaatiot ja kansalaisjärjestöt¹⁷ ovat toistuvasti ilmaisseet olevansa huolissaan perustuslakituomioistuimen tilanteesta. Poliittisesti arkaluonteisiin kysymyksiin ja erityisesti oikeuslaitoksen uudistuksiin liittyviä oikeusjuttuja ovat panneet vireille pääministeri¹⁸, Sejmin puhemies¹⁹, kansallinen tuomarineuvosto²⁰ ja äskettäin perustettu korkeimman oikeuden kurinpitojaosto²¹. Eräissä valtakunnansyyttäjän ja kurinpitojaoston vireille panemissa asioissa pyydetään arvioimaan perustuslain yhdenmukaisuutta EU:n perussopimuksen määräysten kanssa.²²

Kansallinen tuomarineuvosto koostuu pääasiassa poliittisesti nimitetyistä jäsenistä. Vuoden 2018 oikeuslaitoksen uudistuksessa muutettiin kansallisen tuomarineuvoston tuomarijäsenien nimitysmenettelyä.²³ Tuomarijäsenet, jotka muodostavat tuomarineuvoston enemmistön, nimitetään nyt suoraan Sejmin päätöksellä eikä muiden tuomarien esityksestä, kuten ennen. Tuomarineuvoston uudessa kokoonpanossa ei ole otettu huomioon Euroopan neuvoston suosituksia²⁴, ja se on yksi niistä huolenaiheista, jotka komissio nosti esiin SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla hyväksytyssä, oikeusvaltioperiaatteen noudattamista Puolassa koskevassa perustellussa ehdotuksessa²⁵. Perustuslakituomioistuin totesi 25. maaliskuuta 2019 kansallisen tuomarineuvoston pyynnöstä, että tuomarijäsenien uusi nimitysmenettely on perustuslain mukainen.²⁶ EU:n tuomioistuin katsoi 19. marraskuuta 2019 korkeimman oikeuden esittämän, vasta perustetun kurinpitojaoston riippumattomuutta ja puolueettomuutta koskevan ennakkoratkaisupyynnön perusteella, että tuomarineuvoston osallistuminen menettelyyn, jossa tasavallan presidentti nimittää tuomarit, voi

¹⁷ Perustuslakituomioistuimen tuomarit ovat ilmaisseet avoimessa kirjeessä olevansa huolissaan perustuslakituomioistuimen toimivuudesta väittäen muun muassa, että sen presidentti on käsitellyt asioita väärin ja että jo nimetyt tuomarikokoonpanoja on nimetty lainvastaisesti uudelleen (ks. lähdeluettelo); tuomareiden ja lakimiesten riippumattomuutta käsittelevän YK:n erityisraportin raportti Puolaan vuonna 2017 tehdyltä virkamatkalta; Batory-säätiön raportti 2018; Helsinki-säätiön raportti 2018.

¹⁸ Asia koski korkeimman oikeuden oikeuslaitoksen virkanimityksistä 23.1.2020 antaman ratkaisun perustuslainmukaisuutta. Korkein oikeus katsoi, että tuomiolla pantiin täytäntöön tuomio, jonka EU:n tuomioistuimen on antanut 19.11.2019 asiassa C-585/18. Pääministeri nosti kanteen 24.2.2020, ja tuomio annettiin 20.4.2020 (asia U 2/20).

¹⁹ Asia koski korkeimman oikeuden edellytyksiä antaa 23.1.2020 annettu ratkaisu. Sejmin puhemies nosti kanteen 22.1.2020, ja tuomio annettiin 21.4.2020 (asia Kpt 1/20).

²⁰ Kansallisen tuomarineuvoston uuden kokoonpanon perustuslainmukaisuutta koskeva asia pantiin vireille 27.11.2018, ja perustuslakituomioistuin antoi ratkaisunsa 25.3.2019 (asia K 12/18).

²¹ Kurinpitojaosto esitti perustuslakituomioistuimelle 13.12.2019 kysymyksen, onko mahdollista jäädä kansallisen tuomarineuvoston uuden kokoonpanon ehdotuksesta nimetty tuomari, ja ratkaisu annettiin 4.3.2020 (asia P 22/19).

²² Ks. asiat K 7/18 ja I DO 16/19, käsittely kesken.

²³ Perustuslain mukaan kansallinen tuomarineuvosto koostuu siihen viran puolesta kuuluvista jäsenistä (korkeimman oikeuden ensimmäinen presidentti, oikeusministeri, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti ja tasavallan presidentin edustaja) ja valituista jäsenistä (4 jäsentä, jotka Sejm valitsee jäsentensä joukosta, 2 jäsentä, jotka senaatti valitsee senaattorien joukosta, ja 15 tuomaria, jotka valitaan tuomarien joukosta). Valittujen jäsenien toimikausi on neljä vuotta.

²⁴ Euroopan neuvoston ministerikomitea on suosittanut vuonna 2010, että jos tuomarineuvosto on muodostettu, ”vähintään puolet [tuomarineuvoston] jäsenistä olisi oltava muiden tuomareiden keskuudestaan oikeuslaitoksen kaikilta tasoilta moniarvoisuuden periaatetta noudattaen valitsemia tuomareita” (ministerikomitean suositus CM/Rec(2010)12, 27 kohta).

²⁵ Ks. perustellun ehdotuksen 137–145 kohta. Samanlaisia huolenaiheita ovat tuoneet esiin myös Venetsian komissio (lausunto (CDL-AD(2017)031) ja lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä GRECO vuonna 2019 tehdystä toisessa lisäyksessä toiseen vaatimustenmukaisuuskertomukseen (Second Addendum to the Second Compliance Report, 65 kohta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on nostettu kanteet, jotka koskevat kansallisen tuomarineuvoston tuomarijäsenien enenaikaista erottamista ja tuomarineuvoston uutta kokoonpanoa: Valitukset nro 39650/18, Żurek v. Puola (antopäivä 14.5.2020), 43572/18, Grzęda v. Puola (antopäivä 9.7.2019), 43447/19, 49868/19 ja 57511/19, Reczkowicz ym. v. Puola (antopäivä 5.6.2020).

²⁶ Asia K 12/18, tuomio 25.3.2019.

lähtökohtaisesti olla omiaan edistämään menettelyn objektiivisuutta. Tämä kuitenkin edellyttää, että mainittu elin on itse riittävän riippumaton lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta ja viranomaisesta, jolle sen on annettava tällainen nimitysehdotus.²⁷ Korkein oikeus viittasi tähän tuomioistuimen ratkaisuun todetessaan 23. tammikuuta 2020 antamassaan päätöslauselmassa²⁸, että vasta valittu kansallinen tuomarineuvosto ei ole riippumaton ja että sen valitsemat uudet korkeimman oikeuden tuomarit eivät saa ratkaista asioita.²⁹ Myöhemmin perustuslakituomioistuin katsoi, että kyseinen päätöslauselma oli ristiriidassa perustuslain ja EU:n oikeuden kanssa. Perustuslakituomioistuin antoi tämän ratkaisun pääministerin ja Sejmin puhemiehen pyynnöstä, jota myös tasavallan presidentti ja valtakunnansyyttäjä tukivat.³⁰ Korkein oikeus kuitenkin soveltaa kyseistä päätöslauselmaa edelleen.³¹ Kansallinen tuomarineuvosto tekee edelleen oikeuslaitoksen virkanimityksiä koskevia esityksiä tasavallan presidentille.³²

Vuoden 2018 uudistuksessa korkeimpaan oikeuteen perustettiin kaksi uutta jaostoa, joille annettiin vuonna 2019 uusia toimivaltuuksia. Kurinpitojaosto ja ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto muodostuvat yksinomaan kansallisen tuomarineuvoston uuden kokoonpanon nimittämistä uusista tuomareista. EU:n tuomioistuimen 19. marraskuuta 2019 antaman tuomion³³ jälkeen korkein oikeus katsoi kolmessa tuomiossaan, että kurinpitojaosto ei ole EU:n oikeudessa ja kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettu riippumaton tuomioistuin.³⁴ Uudelle erityisvalvonnan ja julkisten asioiden jaostolle osoitettiin 20. joulukuuta 2019 annetussa laissa yksinomainen toimivalta ratkaista oikeuslaitoksen riippumattomuuteen liittyviä kysymyksiä.³⁵ Mainitun lain kyseinen osa on yksi niistä seikoista, jotka komissio nosti esiin 29. huhtikuuta 2020 aloitetussa

²⁷ Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 19.11.2019, A.K., asiat C- 585/18, C- 624/18 ja C- 625/18, 137–145 kohta. Tuomioistuin totesi myös seuraavaa: ”Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siis arvioitava – ottamalla tarvittaessa huomioon ne perustelut ja erityiset tavoitteet, joihin ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa on vedottu eräiden kyseessä olevien toimenpiteiden oikeuttamiseksi –, voiko tämän tuomion 143–151 kohdassa mainittujen seikkojen ja kaikkien muiden sen tietoon mahdollisesti tulleiden asianmukaisesti todettujen merkityksellisten seikkojen yhdistelmä herättää etenkin yksityisissä perusteltuja epäilyjä siltä osin, onko kurinpitojaosto täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ja erityisesti lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan välittömän ja välillisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko se neutraali vastakkain oleviin intresseihin nähden, ja voiko se siis johtaa siihen, ettei mainittu elin näytä riippumattomalta tai puolueettomalta, mikä on omiaan heikentämään sitä luottamusta, jota oikeuslaitoksen on herätettävä mainituissa yksityisissä demokraattisessa yhteiskunnassa”. (153 kohta)

²⁸ Korkeimman oikeuden kolmen jaoston kollegiaalinen päätöslauselma 23.1.2020; päätöslauselma sitoo korkeinta oikeutta.

²⁹ Euroopan tuomarineuvostojen verkosto keskeytti kansallisen tuomarineuvoston jäsenyyden jo vuonna 2018 sen riippumattomuuteen liittyvien epäilyjen vuoksi, ja 27.5.2020 verkoston johtokunta ehdotti sen erottamista.

³⁰ Tuomiot 20.4.2020 asiassa U 2/20 ja 21.4.2020 asiassa Kpt 1/20.

³¹ Esim. rikosasioita käsittelevän jaoston päätös 25.6.2020 asiassa I KZP 1/20.

³² Tasavallan presidentti nimitti 4.5.2020 korkeimpaan oikeuteen kuusi jäsentä (ml. kolme jäsentä kurinpitojaostoon). 27.5.2020 presidentti nimitti 77 uutta tuomaria eri oikeusasteisiin kuuluviin yleisiin ja hallintotuomioistuimiin.

³³ Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 19.11.2019, A.K., asiat C- 585/18, C- 624/18 ja C- 625/18.

³⁴ Erityisesti korkeimman oikeuden tuomio 5.12.2019 asiassa III PO 7/18, ja 15.1.2020 annetut tuomiot asioissa III PO 8/18 ja III PO 9/18.

³⁵ Toimivaltansa nojalla jaosto tutkii myös esitykset, jotka koskevat tuomarien jääväämistä tietyn asian käsittelystä heidän riippumattomuuteensa tai puolueettomuuteensa kohdistuvien epäilyjen vuoksi. Tällaiset päätökset on käytännössä suojattu muiden korkeimman oikeuden jaostojen muutoksilta. Venetsian komissio arvosteli erityisesti tätä seikkaa (lausunto CDL-AD(2020)017, 40 kohta) ja muistutti, että tällaiset esitykset perustuvat siihen, että kansallisen tuomarineuvoston uusi kokoonpano osallistuu oikeuslaitoksen virkanimityksiä koskeviin menettelyihin ja että esitykset päätyvät samalla tavoin nimitettyjen tuomarien ratkaistavaksi.

rikkomusmenettelyssä³⁶. Myös uudelle kurinpitojaostolle on annettu toimivalta poistaa tuomareiden koskemattomuus, jos heitä vastaan aloitetaan rikosoikeudellinen menettely (aiemmin tämä toimivalta kuului ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien kurinpitojaostoille). Jaostoille annettuja uusia toimivaltuuksia ovat arvostelleet sekä useat kansalliset instituutiot että Venetsian komissio³⁷.

Korkeimmassa oikeudessa on tehty lisää uudistuksia, jotka koskevat muun muassa sen ensimmäisen presidentin nimittämismenettelyä. Muutama kuukausi ennen korkeimman oikeuden edellisen ensimmäisen presidentin toimikauden päättymistä parlamentin alahuone Sejm hyväksyi uuden lain³⁸, jolla muutettiin seuraavan ensimmäisen presidentin nimittämismenettelyä.³⁹ Kyseisen helmikuussa 2020 voimaan tulleen lain mukaan tasavallan presidentti voi valintansa mukaan nimittää virkaa tekevän ensimmäisen presidentin, joka vastaa ehdokkaiden valintamenettelyn järjestämisestä ja ehdokasluetteloa koskevissa äänestyksissä sovellettavaa päätösvaltaisuutta koskevista muutoksista.⁴⁰ Presidentti nimitti 1. toukokuuta 2020 virkaa tekevän ensimmäisen presidentin niiden tuomareiden joukosta, jotka edellä mainitun korkeimman oikeuden päätöslauselman⁴¹ mukaan eivät enää saa osallistua asioiden käsittelyyn. Valintamenettely oli kiistanalainen⁴² erityisesti siksi, että virkaa tekevä ensimmäinen presidentti kieltäytyi sulkemasta sen ulkopuolelle eräitä kurinpitojaoston jäseniä siitä huolimatta, että näiden riippumattomuudesta ei saatu takeita.⁴³ Tasavallan presidentti nimitti 26. toukokuuta 2020 uudeksi ensimmäiseksi presidentiksi yhden niistä tuomareista, jotka edellä mainitun korkeimman oikeuden päätöslauselman mukaan eivät saa osallistua asioiden käsittelyyn.

³⁶ Näissä rikkomusmenettelyissä komissio katsoi, että mainittu laki estää Puolan tuomioistuimia täyttämästä velvollisuuttaan soveltaa EU:n oikeutta tai pyytää ennakkoratkaisuja EU:n tuomioistuimelta.

³⁷ Venetsian komission lausunto CDL-AD(2020)17; Etyj-ODIHR (kiireellinen väliaikainen lausunto JUD-POL/365/2019[AIC]); Oikeusasiamiehen lausunto 7.1.2020; korkeimman oikeuden lausunnot 16. ja 23.12.2019. Huomattakoon, että kahden uuden jaoston riippumattomuus on saatettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi. Ks. valitukset nro 43447/19, 49868/19 ja 57511/19, Reczkowicz ym. v. Puola (antopäivä 5.6.2020).

³⁸ Laki yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, annettu 20.12.2019. Myös Venetsian komissio arvosteli tätä muutosta 16.1.2020 antamassaan lausunnossa (CDL-AD(2020)017), 51–55 kohta.

³⁹ Laissa, joka on annettu 20. joulukuuta 2019, säädetään kolmivaiheisesta valintamenettelystä ja annetaan tasavallan presidentille oikeus mitätöidä valintamenettely, jos hän katsoo sen lainvastaiseksi (tätä varten ei kuitenkaan määritetä mitään kriteereitä). Jos korkeimman oikeuden yleiskokous ei ole valinnut ehdokkaita sen jälkeen kun istuvan ensimmäisen presidentin toimikausi on päättynyt, tasavallan presidentti voi nimittää jonkun korkeimman oikeuden tuomareista virkaa tekeväksi ensimmäiseksi presidentiksi, ja tämän tehtävänä on kutsua yleiskokous uudestaan koolle sen varmistamiseksi, että tasavallan presidentti nimittää ehdokkaan korkeimman oikeuden ensimmäisen presidentin virkaan.

⁴⁰ Lailla nostettiin päätösvaltaisuuden vaadittua korkeimman oikeuden tuomareiden yleiskokouksen jäsenmäärää sen äänestäessä viiden ehdokkaan luettelosta korkeimman oikeuden ensimmäisen presidentin tehtävään: ensimmäisessä vaiheessa yleiskokouksessa on oltava läsnä 84 korkeimman oikeuden tuomaria. Jos tätä määrää ei saavuteta, seuraavaksi vaaditaan, että läsnä on 75 tuomaria. Jos tätäkään määrää ei saavuteta, seuraavassa yleiskokouksessa on oltava läsnä vähintään 32 korkeimman oikeuden tuomaria, jotka voivat valita viisi ehdokasta.

⁴¹ Perustuslakituomioistuin on riitauttanut tämän päätöslauselman (ks. edellä kansallista tuomarineuvostoa koskeva kappale).

⁴² Korkeimman oikeuden tuomareiden enemmistö (50 tuomaria, jotka oli nimitetty korkeimpaan oikeuteen ennen oikeuslaitoksen uudistuksia) arvosteli menettelyä 23. toukokuuta 2020 annetussa lausunnossa ja katsoi sen olevan perustuslain vastainen.

⁴³ Ks. edellä kansallista tuomarineuvostoa koskeva kappale.

Tuomareiden kurinpitojärjestelmää on muutettu, ja sitä sovelletaan aktiivisesti. Tuomareiden kurinpitojärjestelmä, jota muutettiin huomattavasti vuonna 2018⁴⁴, on herättänyt huolta siitä, ettei se sisällä asianmukaisia takeita oikeuslaitoksen riippumattomuuden suojelemiseksi. On nimittäin olemassa vaara, että tuomareille voidaan määrätä seuraamuksia heidän tekemiensä oikeudellisten ratkaisujen sisällön vuoksi. Tämä koskee myös ennakkoratkaisupyynnöiden esittämistä unionin tuomioistuimelle. Myös korkeimman oikeuden kurinpitojaoston riippumattomuus on edelleen huolenaihe. Tämä ylin kurinpitoasioita käsittelevä oikeusaste on muodostettu yksinomaan kansallisen tuomarineuvoston uuden kokoonpanon⁴⁵ valitsemista tuomareista. Komissio päätti 10. lokakuuta 2019 haastaa Puolan unionin tuomioistuimeen näiden uusien järjestelyjen vuoksi.⁴⁶ Kurinpitojärjestelmän mukaan tuomari voi joutua kurinpitomenettelyn kohteeksi oikeudellisten ratkaisujensa sisällön perusteella tai Puolan perustuslaillisten elinten toimintaa koskevien lausuntojensa vuoksi.⁴⁷ Välitoimia koskevan pyynnön seurauksena Euroopan unionin tuomioistuin antoi 8. huhtikuuta 2020 määräyksen, jossa Puolaa kehoitetaan välittömästi keskeyttämään korkeimman oikeuden kurinpitoasioita käsittelevän jaoston toimivaltaa koskevien kansallisten säännösten soveltaminen tuomareita koskevien kurinpitoasioiden osalta.⁴⁸ Määräyksen jälkeen kurinpitojaosto esitti perustuslakituomioistuimelle laintulkintaa koskevan kysymyksen, jossa se kiisti niiden perussopimuksen määräysten perustuslainmukaisuuden, joiden nojalla välitoimia koskeva määräys oli annettu.⁴⁹ Oikeuslaitoksen riippumattomuuteen kohdistuvat riskit kasvoivat entisestään, kun 20. joulukuuta 2019 annetulla lailla laajennettiin kurinpitoviraston määrätelmää. Tätä kysymystä käsitellään myös uudessa rikkomusmenettelyssä, jonka komissio aloitti 20. huhtikuuta 2020⁵⁰. Uusi kurinpitojärjestelmä ja 20. joulukuuta 2019 annettu laki ovat saaneet muiden jäsenvaltioiden tuomioistuimet kyseenalaistamaan Puolan järjestelmän oikeudelliset takeet EU:n oikeudellisen yhteistyön puitteissa.⁵¹

⁴⁴ Korkeimmasta oikeudesta 8. joulukuuta 2017 annettu laki, joka tuli voimaan 3. huhtikuuta 2018. Yleiskatsaus uudesta kurinpitojärjestelmästä, ks. komission lehdistötiedote IP/19/6033, 10.10.2019.

⁴⁵ Ks. edellä kansallista tuomarineuvostoa koskeva kappale.

⁴⁶ Asia C-791/19, käsittely kesken. Kurinpitojärjestelmää voidaan käyttää välineenä tuomioistuinten päätösten sisällön poliittisessa valvonnassa, mikä on vastoin oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevia sääntöjä, kuten unionin tuomioistuin on todennut (ks. tuomio 25.7.2018, LM, C-216/18 PPU, 67 kohta).

⁴⁷ Vuonna 2019 toteutettiin kurinpitotoimia niitä tuomareita vastaan, jotka unionin tuomioistuimen 19. marraskuuta 2019 antaman tuomion jälkeen julkisesti kyseenalaistivat kansallisen tuomarineuvoston legitimitetin ja sen esitykseen perustuvien tuomarinimitysten pätevyuden. Yhteenveto vireillä olevista kurinpidollisista tutkimuksista ja kurinpitomenettelyistä, ks. esim. Helsinki Foundation for Human Rights -säätiön raportti *The Time of Trial. How do changes in justice system affect Polish judges?*, 24.7.2019; Batory-säätiön lausunto (2019): *Pogłębiający się kryzys w Polsce. – Kiedy w Europie umiera praworządność*.

⁴⁸ Suuren jaoston määräys 8.4.2020, asia C-791/19 R. Määräyksen täytäntöönpanoa varten korkeimman oikeuden vt. ensimmäinen presidentti antoi 5. toukokuuta 2020 asetuksen N:o 55/2020 ja kurinpitojaoston puheenjohtaja asetuksen N:o 21/2020.

⁴⁹ Kysymyksen tarkoituksena on arvioida, ovatko Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen määräykset Puolan tasavallan perustuslain mukaisia, kun pohditaan, missä laajuudessa jäsenvaltio on velvollinen panemaan täytäntöön unionin tuomioistuimen määräämät välitoimet asioissa, jotka koskevat perustuslaillisten oikeuselinten järjestelmää ja toimintaa (viite No. P7/20).

⁵⁰ Komission lehdistötiedote IP/20/772, 29.4.2020.

⁵¹ Esimerkiksi Karlsruhen alueellinen ylemmän oikeusasteen tuomioistuin (Oberlandesgericht Karlsruhe) keskeytti 17. helmikuuta 2020 Puolan kansalaista koskevan eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanon sillä perusteella, ettei ollut takeita siitä, toteutuisiko tämän oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Ks. OLG Karlsruhe, määräys 17.2.2020 – Aktenzeichen Ausl 301 AR 156/19. Amsterdamin alioikeus esitti 31. heinäkuuta 2020 ennakkoratkaisupyynnön, joka liittyi Puolan kansalaista koskevan eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanoon. Alioikeus pyysi unionin tuomioistuinta selvittämään, mitkä ovat sen unionin oikeuden mukaiset velvollisuudet, kun otetaan huomioon Puolan

Tuomareita koskevat uudet vaatimukset. Kaikkien Puolan tuomareiden on 20. joulukuuta 2019 annetun lain nojalla ilmoitettava tiettyjä henkilökohtaisia tietoja, kuten yhdistysten jäsenyys, tehtävät voittoa tavoittelemattomissa järjestöissä tai jäsenyys ja asema puolueissa ennen 29. joulukuuta 1989. Tällaiset säännökset ovat ongelmallisia EU:n perusoikeuskirjassa ja yleisessä tietosuojasetuksessa taattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevien oikeuksien noudattamisen kannalta.⁵² Nämä uudet vaatimukset täydentävät muita, vuonna 2018 käyttöön otettuja vaatimuksia, jotka koskevat yleisten tuomioistuinten tuomareiden virkasuhteen jatkamista; sitä koskevat päätökset tekee nyt kansallinen tuomarineuvosto. Vaikka kyseinen muutos tehtiin rikkomusmenettelyn seurauksena⁵³, se ei ole riittänyt ratkaisemaan ongelmaa, jonka taustalla on huoli kansallisen tuomarineuvoston vaikutuksesta oikeuslaitoksen riippumattomuuteen.

Puolan tuomioistuimille on säädetty 20. joulukuuta 2019 annetulla lailla yleinen kieltö kyseenalaistaa tuomioistuinten, perustuslaillisten elinten ja lainvalvontaviranomaisten toimivaltuudet. Laki estää puolalaisia tuomareita antamasta päätöksiä oikeuslaitoksen virkanimitysten laillisuudesta tai tuomarin valtuuksista hoitaa oikeudellisia tehtäviä. Kielto koskee myös tuomareita, jotka arvioivat suullisesta käsittelystä vastaavan kokoonpanon laillisuutta. Nämä vaatimukset on riitautettu rikkomusmenettelyssä, jonka komissio aloitti 29. huhtikuuta 2020⁵⁴. Samalla lailla otettiin käyttöön uusia rajoituksia, jotka koskevat tuomarien, tuomioistuinten ja muiden riippumattomien elinten lausuntoja ja toimia. Niitä on nyt kielletty kyseenalaistamasta oikeudellisten ja perustuslaillisten elinten ja lainvalvontaviranomaisten toimivaltuuksia. Lain mukaan myös oikeuslaitoksen itsesääntelyelimiä kielletään antamasta lausumia ja toimia, joissa kyseenalaistetaan oikeuslaitoksen virkanimitykset. Muutokset ovat herättäneet huolta sekä kansallisissa instituutioissa että Venetsian komissiossa⁵⁵. Tuomioistuinten presidenttien osalta voidaan todeta, että sen jälkeen kun oikeusministeri erotti yli 70 tuomioistuimen presidenttiä, mitään toimenpiteitä ei ole esitetty heidän tilanteensa korjaamiseksi.⁵⁶ Erottamisten vuoksi on nostettu kante Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.⁵⁷

Se, että oikeusministeri on samalla valtakunnansyyttäjä, herättää erityistä huolta, koska hänellä on valtuudet antaa ohjeita yksittäisissä tapauksissa ja siirtää syyttäjiä toisiin tehtäviin. Valtakunnansyyttäjän ja oikeusministerin tehtävät yhdistettiin vuonna 2016 toteutettujen uudistusten seurauksena. Näin ollen oikeusministeri käyttää suoraan ylimmälle syyttäjäviranomaiselle kuuluvia valtuuksia, joihin sisältyy oikeus antaa syyttäjille ohjeita yksittäistapauksissa. Vuonna 2019 valtakunnansyyttäjä ja ylimmät syyttäjät käyttivät oikeuttaan antaa ohjeita⁵⁸ yksittäistapauksissa (myös syytteistä luopumiseksi) useaan

oikeuslaitoksessa viime aikoina tehdyt uudistukset. Ks. Rechtbank Amsterdam, määräys 31.7.2020 – ECLI:NL:RBAMS:2020:3776 ja asia C-354/20 PPU.

⁵² Komission lehdistötiedote IP/20/772, 29.4.2020.

⁵³ Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 5.11.2019, komissio v. Puola, C-192/18.

⁵⁴ Ks. komission lehdistötiedote IP/20/772.

⁵⁵ Ks. Venetsian komission lausunto CDL-AD(2020)017; Etyj-ODIHR (kiireellinen väliaikainen lausunto JUD-POL/365/2019[AIC]); Oikeusasiamiehen lausunto 7.1.2020; korkeimman oikeuden lausunnot 16. ja 23.12.2019.

⁵⁶ Oikeusministerillä oli elokuun 2017 ja helmikuun 2018 välisenä aikana oikeus harkintavaltansa mukaan erottaa ja nimittää kaikkien yleisten tuomioistuinten presidentit; ks. perustellun ehdotuksen 151–162 kohta.

⁵⁷ Valitukset nro 26691/18, Broda v. Puola, ja nro 27367/18, Bojara v. Puola (antopäivä 2.9.2019).

⁵⁸ Ohjeita annetaan poliittisesti arkaluonteisissa tapauksissa, joissa syyttäjät joutuvat kurinpitomenettelyn kohteeksi; ks. Lex Super Omnia -yhdistyksen päätöslauselma 26.4.2020. Tiedotusvälineet ovat myös raportoineet, että arkaluonteisissa tapauksissa annetuista ohjeista ei välttämättä ilmoiteta tai niitä ei anneta kirjallisesti (ks. Gazeta Prawna: ”21 osobistych instrukcji Zbigniewa Ziobry dla prokuratorów. Nie oznacza

otteeseen, myös poliittisesti merkittävässä tapauksissa⁵⁹. Näitä toimivaltuuksia on arvostellut muun muassa Venetsian komissio⁶⁰. Valtakunnansyyttäjällä on myös toimivalta siirtää syyttäjiä tilapäisesti toisiin tehtäviin enintään kuudeksi kuukaudeksi ilman heidän suostumustaan ja perusteluja esittämättä. Lisäksi hän voi harkintavaltaansa käyttäen jakaa asioita syyttäjien kesken. Myös tämä on herättänyt huolta siitä, että poliittiset näkökohdat voivat vaikuttaa rikosoikeudenkäyntien kulkuun.⁶¹

Laatu

Oikeuslaitoksen rahoitusta on lisätty asteittain vuodesta 2016. Puolan tuomioistuinten määrärahat asukasta kohti vastaavat EU:n keskiarvoa. Toisaalta Puolan oikeuslaitoksen (ml. syyttäjälaitos ja oikeusapu) julkiset menot suhteessa BKT:hen kuuluvat unionin korkeimpiin⁶².

Henkilöresurssien osalta voidaan todeta, että osa oikeuslaitoksen viroista on edelleen täyttämättä. On huomattava, että ennen kansallisen tuomarineuvoston kokoonpanon muuttamista vuonna 2018 oikeusministeri lykkäsi tuomioistuinten avoimien virkojen julkaisemista, mikä on edellytys sille, että joku voi yleensä hakea tällaista virkaa. Oikeusasiamies⁶³ ja oikeuslaitoksen edustajien järjestöt⁶⁴ ovat nostaneet tämän esiin, koska niiden mukaan henkilöstöpula on suurin syy tuomioistuinten tehokkuuden heikkenemiseen.

Oikeuslaitoksen digitalisaatiota on varaa parantaa. Yleisön mahdollisuus saada oikeuslaitosta koskevia tietoja verkossa on Puolassa parantunut aiempiin vuosiin verrattuna.⁶⁵ Tietoteknisten välineiden käyttöä oikeudenkäyntimenettelyissä on edelleen lisättävä, vaikka tässä suhteessa onkin tapahtunut jonkin verran edistymistä.⁶⁶ Lisätoimia tuomioistuinten digitalisaation edistämiseksi ovat vaatineet sekä tuomariyhdistykset⁶⁷ että oikeusasiamies⁶⁸ ja asianajajien kansallinen ammattikuntaneuvosto⁶⁹, joiden mukaan digitalisaation puuttuminen on ollut covid-19-pandemian aikana jatkuva ongelma.

Oikeusapua, oikeudenkäyntimaksuja ja siviiliprosessia koskevat uudistukset ovat tulleet voimaan vuonna 2019. Maksutonta oikeusapua ja oikeudellista neuvontaa voivat saada Puolassa hakemuksesta kaikki, joilla ei ole itsellään siihen varaa. Vähitellen on

to, że nieformalnych nacisków w ogóle nie ma.” (2018); Gazeta Wyborcza ”Minister kontroli, nacisków i ręcznego sterowania. Zbigniew Ziobro dzieli i rządzi w resorcie sprawiedliwości.” (2019).

⁵⁹ Esim. finanssivalvontaviranomaista koskeva tutkinta. Ks. myös alaviite edellä.

⁶⁰ Venetsian komission lausunto CDL-AD(2017)028; Ks. myös syyttäjien yhdistyksen Lex Super Omnia lausunnot 26.4. ja 3.6.2020.

⁶¹ Puolan oikeusasiamiehen tiedonanto syyttäjä Krasońin tapauksesta, 2019.

⁶² EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaavio 33.

⁶³ Puolan oikeusasiamiehen lausunto oikeusministeriölle, 9.10.2018.

⁶⁴ Prawo.pl: ”*Wakaty uderzają w sądy...najbardziej okręgowe*” (2019).

⁶⁵ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaavio 22.

⁶⁶ Tällä hetkellä käytössä ovat seuraavat mahdollisuudet: todisteiden vastaanottaminen etänä teknisten laitteiden avulla; kuulemisesta tehdyn video- ja äänitallenteen esittäminen uudelleen; pöytäkirjan laatiminen kuulemisesta tai oikeusistunnosta ääni- tai videotallenteena; pöytäkirjojen ja kirjelmien sisällön jakaminen sähköisessä muodossa oikeudenkäyntimenettelyä tukevan tieto- ja viestintäteknisen järjestelmän tai muun televiestintäjärjestelmän välityksellä ja asianosaisten ja oikeudenkäyntiin osallistuvien mahdollisuus saada asiakirja-aineistoon kuuluva ääni- tai videotallenne; sähköisen todistusaineiston hyväksyminen; sähköinen täytäntöönpanomenettely; ja tiedoksiantaminen tieto- ja viestintäteknikkajärjestelmän kautta.

⁶⁷ Tuomariyhdistys Iustitiam lausunto 9.5.2020.

⁶⁸ Oikeusasiamiehen kirje oikeusministeriölle 9.6.2020.

⁶⁹ Asianajajien ammattikuntaneuvoston päätöslauselma No. 155/20 liitteinen, 12.3.2020.

tarkoitus tarjota myös maksutonta sovittelua.⁷⁰ Asianajajien kansallinen ammattikuntaneuvosto on ilmoittanut olevansa huolestunut siviiliprosessilakiin vuonna 2019 tehdyistä muutoksista, jotka eivät edistä oikeudenkäyntien nopeuttamista.⁷¹

Tehokkuus

Yleisten tuomioistuinten suorituskyky on käsittelyaikojen osalta lähellä EU:n keskitasoa. Vuonna 2018 arvio siviili- ja kauppaoikeudellisten riita-asioiden ratkaisemiseen kuluvasta ajasta kuitenkin kasvoi samalla kun näiden asioiden ratkaisuaste heikkeni. Vaikka tällaisten asioiden määrä on vähentynyt, vireillä olevien asioiden määrä on kasvanut.⁷² Puola on siviili- ja rikosoikeudellisten menettelyjen keston osalta edelleen Euroopan neuvoston ministerikomitean tehostetun valvonnan alaisena⁷³.

Hallintotuomioistuinten suorituskyky on EU:n keskiarvon yläpuolella. Uusien hallinto-oikeudellisten asioiden määrä on hieman vähentynyt ja arvio niiden ratkaisemiseen tarvittavasta ajasta lyhentynyt. Tällaisten asioiden ratkaisuaste on edelleen yli 100 prosenttia.⁷⁴

II. KORRUPTIONTORJUNNAN KEHYS

Korruption ehkäisemistä ja torjuntaa koskeva oikeudellinen ja institutionaalinen kehys on suurelta osin olemassa. Korruptiontorjunnasta vastaa korruptiontorjunnan keskusvirasto. Sen toimialaan kuuluvat sekä tiedustelu- että poliisitehtävät, ja se voi käynnistää sekä hallinnollisia että rikosoikeudellisia menettelyjä. Valmisteilla on julkishallinnon läpinäkyvyyttä koskeva lakiesitys, jossa keskeiset korruptiontorjuntaa koskevat säännökset on tarkoitus yhdistää samaan säädökseen. Samalla tarkistetaan eräitä muitakin seikkoja, kuten nykyisiä varallisuusilmoitusjärjestelmiä ja lobbausasetuksia.

Puolan pistemäärä Transparency Internationalin viimeisimmässä korruptioindeksissä on 58/100. Maa oli EU:n jäsenvaltioista sijalla 12 ja koko maailmassa sijalla 41.⁷⁵ Eurobarometritutkimuksissa puolalaisista vastaajista 59 prosenttia pitää korruptiota laajalle levinneenä maassaan, mikä on vähemmän kuin EU:n keskiarvo (71 %), ja 37 prosenttia ihmisistä kokee, että korruptio vaikuttaa heidän jokapäiväiseen elämäänsä (EU:n keskiarvo 26 %).⁷⁶ Yrityksistä 49 prosenttia pitää korruptiota laajalle levinneenä (EU:n keskiarvo 63 %) ja 27 prosenttia ongelmana liiketoiminnassa (EU:n keskiarvo 37 %). Vain 43 prosenttia vastaajista katsoo, että syytetoimet ovat johtaneet tuomioon riittävän usein, jotta se voi estää korruptoituneita käytäntöjä (EU:n keskiarvo 36 %), ja 26 prosenttia yrityksistä uskoo, että

⁷⁰ Prawo.pl: ”*Finansowe zachęty mają motywować do korzystania z mediacji.*”(2019). Puolassa järjestetään myös erilaisia toimia sovittelun käytön lisäämiseksi (EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaavio 20).

⁷¹ Asianajajien kansallisen ammattikuntaneuvoston päätöslauselma No. 61/2019. Asianajajien kansallinen ammattikuntaneuvosto korostaa erityisesti, että muutoksilla lisätään menettelyyn tarpeettomia muodollisuuksia.

⁷² EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaaviot 3, 7, 11 ja 14. Uusien siviili- ja kauppaoikeudellisten riita-asioiden määrä on ollut viime vuosina suuri (EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaavio 3). Vaikka ensimmäisessä oikeusasteessa vireillä olevien siviili-, kaupp- ja hallinto-oikeudellisten ja muiden asioiden määrä on kasvanut vuodesta 2012, niiden selvitysaste ei merkittävästi heikentynyt vuonna 2018 (EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaaviot 10 ja 13).

⁷³ Euroopan neuvosto CM/Del/Dec(2018)1331/H46-19: H46-19 Bąk (valitus nro 7870/04), Majewski (valitus nro 52690/99), Rutkowski ym. (valitus nro 72287/10) ja Jan Załuska, Marianna Rogalska ja 398 muuta valitusta (valitus nro 53491/10) v. Puola.

⁷⁴ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaaviot 8, 9 ja 12.

⁷⁵ Transparency International (2020), korruptioindeksi 2019.

⁷⁶ Erityiseurobarometri nro 502 (2020).

korkean virkamiehen lahjonnasta kiinni jääneitä ihmisiä ja yrityksiä rangaistaan asianmukaisesti (EU:n keskiarvo 31 %).⁷⁷

Suunnitteilla on aloite korruptiontorjunnan oikeudellisen kehityksen kehittämiseksi edelleen. Puolan rikoslainsäädäntö tarjoaa vankan perustan korruptionrikoksia koskevalle tutkinnalle, syytteenpanolle ja tuomioiden antamiselle.⁷⁸ Puolassa on myös korruption ehkäisemistä koskeva lainsäädäntökehys, sillä julkishallinnon etiikkaan ja integriteettiin liittyviä kysymyksiä⁷⁹ sekä varallisuudesta ja eturistiriidoista ilmoittamista koskevia velvollisuuksia⁸⁰ säännellään useilla eri laeilla. Joistakin huolenaiheista on kuitenkin raportoitu erityisesti eturistiriitojen ja varallisuusilmoitusten osalta.⁸¹ Julkishallinnon läpinäkyvyyttä koskevan uuden lain valmistelu on edennyt pitkälle. Siinä on tarkoitus vahvistaa nykyisiä korruptiontorjuntamekanismeja ja sisällyttää läpinäkyvyyden periaate yhteen ainoaan säädökseen. Lisäksi siinä kumotaan eräitä voimassaolevia säädöksiä, jotta nykyistä varallisuusilmoitusjärjestelmää ja siihen liittyviä sääntöjä voidaan yhdenmukaistaa. Esityksessä on myös tarkoitus muuttaa nykyisiä lobbaussääntöjä ja lakia julkisen tiedon saatavuudesta sekä tehostaa toimenpiteitä väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi.⁸²

Esitys rikoslain muuttamiseksi. Kesäkuussa 2019 tehtiin rikoslain muuttamista koskeva esitys⁸³, jonka perustuslakituomioistuin totesi 14. heinäkuuta 2020 perustuslain vastaiseksi.⁸⁴ Siinä ehdotettiin, että 'julkista tehtävää hoitavan henkilön' määritelmää laajennettaisiin niin, että se kattaisi myös muun muassa julkisin varoin rahoitetut kotimaiset tai ulkomaiset organisaatioyksiköt, valtio-omisteisten yritysten hallituksen jäsenet tai edustajat sekä sellaiset yksiköt, joiden osakepääomasta keskus- tai paikallishallinto omistaa yli 50 prosenttia. Muita ehdotettuja muutoksia olivat muun muassa arvo-omaisuuteen liittyvistä aktiivisista ja passiivista lahjontarikoksista määrättävien seuraamusten korottaminen. Muutoksissa ei kuitenkaan olisi puututtu rankaisematta jättämistä koskevaan lausekkeeseen vaan olisi säädetty, että lahjuksen antanutta henkilöä ei rangaista, jos hän ilmoittaa rikoksesta lainvalvontaviranomaisille vapaaehtoisesti. Eräät syytesuojajärjestelmään liittyvät näkökohdat ja järjestelmän vaikutus korruptionrikosten syytteenpanoon on herättänyt arvostelua Euroopan neuvoston lahjonnan vastaisessa valtioiden ryhmässä (GRECO)⁸⁵.

Korruptiontorjunnasta vastaa korruptiontorjunnan keskusvirasto. Sen toimialaan kuuluvat sekä tiedustelu- että poliisitehtävät, ja se voi käynnistää sekä hallinnollisia että rikosoikeudellisia menettelyjä.⁸⁶ Korruption paljastaminen kuuluu viraston ydintehtäviin, ja se voi suorittaa myös rikostutkintaa, jos tapaukseen liittyy kohtuullinen rikosepäily.

⁷⁷ Flash-eurobarometri 482 (2019).

⁷⁸ GRECO, EU:n korruptiontorjuntaraportti 2014; GRECO Third Evaluation Round, Evaluation report, suositus iii.

⁷⁹ Näitä lakeja ovat muun muassa seuraavat: 21. elokuuta 1997 annettu laki julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden liiketoiminnan rajoittamisesta; 6. syyskuuta 2001 annettu laki julkisen tiedon saatavuudesta; 7. heinäkuuta 2005 annettu laki lobbauksesta lainsäädäntöprosessissa; ja 21. elokuuta 1997 annettu laki julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden liiketoiminnan rajoittamisesta.

⁸⁰ Näitä ovat muun muassa 21. marraskuuta 2008 annettu virkamieslaki, 16. syyskuuta 1982 annettu laki valtioneuvoston kanslian työntekijöistä ja 29. tammikuuta 2004 annettu laki julkisista hankinnoista.

⁸¹ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report.

⁸² GRECO Second Addendum to the Second Compliance Report, 27 kohta.

⁸³ Presidentti toimitti rikoslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta 13. kesäkuuta 2019 annetun lain perustuslakituomioistuimelle 28. kesäkuuta 2019 perustuslainmukaisuuden ennakkotarkastusta varten.

⁸⁴ Perustuslakituomioistuin katsoi, että rikoslain muutokset oli hyväksytty menettelyssä, joka ei ollut lainsäädäntötyötä koskevien Sejin sisäisten sääntöjen mukainen.

⁸⁵ GRECO Fifth Evaluation Round - Evaluation report, suositus xii, 87 kohta.

⁸⁶ Laki korruptiontorjunnan keskusviraston perustamisesta, annettu 9. kesäkuuta 2006.

Virastolla on valtuudet tarkistaa varallisuusilmoituksia ja valvoa julkisia hankintoja koskevia päätöksiä. Sen tehtävänä on myös valvoa virkamiesten liiketoimintaa koskevien rajoitusten noudattamista ja käynnistää tarvittaessa menettely aiheettomasti saadun hyödyn takaisinperimiseksi. Virastolla on myös ennaltaehkäisevä rooli, ja se valvoo vuodet 2018–2020 kattavaa hallituksen korruptiontorjuntaohjelmaa, jonka yleistavoitteita ovat korruptiontorjuntaa koskevien säännösten parantaminen sekä lainvalvontaviranomaisten yhteistyön ja koordinoinnin tehostaminen. Pääministeri nimittää viraston johtajan neljän vuoden toimikaudeksi. Korruptiontorjunnan keskusvirasto toimii pääministerin ja ’erityispalveluista vastaavan ministerikoordinaattorin’ alaisuudessa.⁸⁷ Nykyiseen oikeudelliseen kehykseen perustuva nimitysmenettely ja viraston toiminta toimeenpanovallan alaisuudessa on herättänyt huolta viraston riippumattomuudesta suhteessa toimeenpanovaltaan.⁸⁸

Julkishallinnon etiikkaan ja integriteettiin liittyviä kysymyksiä sekä eturistiriitoja säännellään useilla perussäädöksillä. Tärkein integriteettiä edistävä säädös on laki julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden liiketoiminnan rajoittamisesta. Siinä kielletään tietyt toimet ja rajoitetaan tällaisten henkilöiden osakkuutta yrityksissä ja jäsenyyttä erilaisissa johtokunnissa. Virkamieskunnan eettisistä puitteista annettussa asetuksessa vahvistetaan julkishallintoa koskevat eettiset normit, mutta asetusta ei sovelleta ylimpiin virkamiehiin, vaan näiden toimintaa säännellään väljästi perustuslaissa. Myös ministeriöt käsittelevät integriteettiin liittyviä kysymyksiä oman virkakuntansa keskuudessa vaihtelevassa laajuudessa. GRECO on korostanut johdonmukaisemmista toimista saatavaa hyötyä ja suosittanut yleisen integriteettisuunnitelman sekä vankan valvonta- ja seuraamusmekanismin sisältävän eettisen säännösten laatimista. Lisäksi tarvittaisiin tiedotusta integriteettikysymyksistä.⁸⁹ Velvoite ilmoittaa erityisistä eturistiriitatilanteista mainitaan myös useissa muissa säädöksissä, mutta näitä säännöksiä ei ole selkeästi koordinoitu eikä yhdistetty yhdeksi kehykseksi.⁹⁰ Yleisesti sitovissa laeissa ei ole eturistiriidan määritelmää, mutta virkamiehiin liittyvissä eturistiriitatilanteissa sovelletaan hallinnollisia menettelyjä koskevaa lakia. Ministerien ja ylimpien virkamiesten osalta eturistiriidoilla tarkoitetaan vain tiettyjä varallisuusintresseihin liittyviä erityistilanteita.⁹¹ Vuonna 2019 korruptiontorjunnan keskusvirasto tutki terveys- ja puolustusministeriössä 2 477 eturistiriitatapausta (vuonna 2018 tapauksia oli 4 581), joissa oli osallisina 2 187 henkilöä (vuonna 2018 osallisia oli 2 110). Näistä kolme tapausta siirrettiin syyttäjänviraston käsiteltäväksi.⁹²

Varallisuusilmoituksista ei ole annettu yhdenmukaista lainsäädäntöä eikä niiden toimittamista ja valvontaa hoideta keskitetysti. Parlamentin jäsenet toimittavat varallisuusilmoituksensa Sejmien jäsenten ja senaattorien tehtävien hoitamisesta toukokuussa 1996 annetun lain mukaisesti. Laissa julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden liiketoiminnan rajoittamisesta säädetään, että ylimpien virkamiesten on annettava vuosittain ilmoitus taloudellisesta toiminnastaan. Käytännössä lakia kuitenkin sovelletaan poliitikkoihin kaikilla tasoilla. Huolenaiheena on se, että ilmoitusten julkistamista varten on useita erilaisia

⁸⁷ Korruptiontorjunnan keskusvirasto on valtion virasto, jonka päällikkö on itse keskusviranomainen. Pääministeri nimittää viraston johtajan neljän vuoden toimikaudeksi, joka voidaan uusida kerran, ja valvoo tämän toimintaa erityispalvelujen koordinaattoriksi nimitetyn ministerin välityksellä. GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation report, 34 kohta.

⁸⁸ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation report, 78 kohta.

⁸⁹ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation report, suositukset i, ii, iii ja ix.

⁹⁰ Ks. alaviite 77.

⁹¹ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation report, 53 kohta.

⁹² Korruptiontorjunnan keskusviraston vuosikertomus 2019.

järjestelmiä ja puitteita⁹³. Vuonna 2019 korruptiontorjunnan keskusvirasto teki 90 varallisuusilmoitusten tarkastusta (vuonna 2018 tarkastuksia tehtiin 69), 364 ennakkotarkastusta (vuonna 2018 ennakkotarkastuksia tehtiin 330) ja 341 tapaustutkimusta (vuonna 2018 näitä oli 320).⁹⁴ Sejmin jäsenten ja senaattorien tehtävien hoitamisesta annetun lain muutoksilla, jotka ovat parhaillaan perustuslakituomioistuimen käsiteltävänä, on kuitenkin tarkoitus laajentaa sekä ilmoitusvelvollisten että ilmoitettavien tietojen luetteloa. GRECO on todennut, että vaikka velvoitteiden olemassaolo on jo hyvä asia, varallisuusilmoituksia koskevia järjestelyjä on lujitettava ja täydennettävä riippumattomalla ja vaikuttavalla tarkastelumekanismilla.⁹⁵ Valmisteilla onkin lakiesitys, johon liittyy uusi varallisuusilmoituslomake. Lisäksi korruptiontorjunnan keskusvirasto laatii yhdenmukaista järjestelmää, jolla on tarkoitus korjata sähköisten ja automatisoitujen välineiden puuttuminen ilmoitusten toimittamisessa ja valvonnassa.⁹⁶

Käytössä on toimenpiteitä lobbauksen ja ns. pyörövi-ilmion sääntelemiseksi, ja väärinkäytösten paljastajien suojelusta on annettu säännöksiä. Laissa lobbaustoiminnasta lainsäädäntöprosessissa on määritelty väljästi lobbaus, minkä lisäksi laissa perustetaan julkinen lobbarirekisteri ja määritetään siihen liittyvät velvoitteet ja ilman rekisteröintiä tapahtuvasta toiminnasta määrättävät seuraamukset. Laissa kuitenkin rajataan lobbauksen käsite ainoastaan lainsäädäntöprosessiin. GRECO on suosittanut, että parlamentin jäsenten ja lobbarien yhteydenpidosta olisi tehtävä läpinäkyvämpää,⁹⁷ että sitä varten laadittaisiin yksityiskohtaiset säännöt ja että sen tarkoitukselta ilmoitettaisiin riittävät tiedot.⁹⁸ Pyörövi-ilmiota säännellään vuoden pituisella karensilla, mutta se koskee ainoastaan yhteisöjä, joiden osalta virkamies on tehnyt erityisiä päätöksiä. Karenssiaikaa on suunniteltu jatkettavan, mutta lisäksi on suositeltu sen soveltamisalan laajentamista.⁹⁹ Eräissä laeissa on säännöksiä väärinkäytösten paljastajien suojelusta, mutta asiasta ei ole annettu erityislainsäädäntöä. Siksi onkin korostettu, että väärinkäytöksistä ilmoittavien henkilöiden suojelua on parannettava.¹⁰⁰

III. TIEDOTUSVÄLINEIDEN MONIARVOISUUS

Tiedotusvälineiden moniarvoisuutta koskeva lainsäädäntökehys sisältää sekä perustuslaillisia takeita että alakohtaista lainsäädäntöä. Tiedotusvälineiden kansallisen sääntelyviranomaisen (Kansallinen yleisradioneuvosto, KRRiT) riippumattomuus taataan perustuslaissa, ja sen toimivaltuudet määritellään tarkemmin yleisradiotoiminnasta vuonna 1992 annetussa laissa¹⁰¹. Toimittajien suojelun osalta voidaan todeta, että ilmaisunvapaus taataan perustuslaissa.¹⁰² Toisaalta rikoslaissa säädetään valtion symbolien, ylempien virkamiesten ja uskonnon loukkaaminen rangaistavaksi. Perustuslaissa taataan myös kansalaisten oikeus

⁹³ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation report, 66–72 kohta.

⁹⁴ Korruptiontorjunnan keskusviraston vuosikertomus 2019, s. 23, 25 ja 28.

⁹⁵ GRECO Fifth Evaluation Round - Evaluation report, suositukset x ja xi, 72 ja 78 kohta.

⁹⁶ Hallituksen korruptiontorjuntaohjelma vuosiksi 2018–2020.

⁹⁷ GRECO Fourth Evaluation Round – Evaluation report, suositus i. Toisen vaatimustenmukaisuuskertomuksen toisen lisäyksen 11 kohdassa todetaan, että tätä suositusta ei ole edelleenkään pantu täytäntöön.

⁹⁸ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation report, suositus vi, 44 kohta.

⁹⁹ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, suositus viii, 65 kohta.

¹⁰⁰ Korruption vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus (2015) Implementation Review Group (cycle 1) ja OECD Poland: Follow up to the Phase 3 Report and Recommendations.

¹⁰¹ Laki yleisradiotoiminnasta, annettu 29. joulukuuta 1992.

¹⁰² Perustuslain 54 §.

saada tietoa viranomaisten toiminnasta.¹⁰³ Tätä oikeutta täsmennetään julkisen tiedon saatavuudesta 6. syyskuuta 2001 annetussa laissa.¹⁰⁴

Lainsäädännössä annetaan takeet tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisen riippumattomuudelle. Perustuslain¹⁰⁵ mukaan Kansallisen yleisradioneuvoston (KRRiT) tehtävänä on taata sananvapaus, oikeus tiedonsaantiin ja yleinen etu yleisradiotoiminnassa. Parlamentti ja tasavallan presidentti nimittävät yleisradioneuvoston jäsenet. He eivät saa kuulua puolueisiin tai ammattijärjestöihin eivätkä hoitaa sellaisia julkisia tehtäviä, jotka olisivat ristiriidassa heidän tehtävänsä arvokkuuden kanssa. Yleisradioneuvoston toimivaltuudet luetellaan nimenomaisesti yleisradiotoiminnasta annetussa laissa. Tarkistetussa audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä¹⁰⁶ vahvistetaan joukko takeita kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuudelle ja tehokkuudelle. Direktiivin saattaminen osaksi Puolan kansallista lainsäädäntöä on parhaillaan käynnissä. Sitä varten voi olla tarpeen tehdä joitain uusia esityksiä kansallisen lainsäädännön mukauttamiseksi EU:n kehukseen. Tällaiset esitykset voitaisiin hyväksyä alkusyksystä 2020.¹⁰⁷

Puolan tiedotusvälineiden sääntelyviranomaiseen saattaa edelleen kohdistua poliittista vaikuttamista. MPM 2020 -raportin mukaan Puolan tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisen läpinäkyvyyteen ja vaikuttavuuteen liittyvä riski on keskisuuri¹⁰⁸, koska kansallisen yleisradioneuvoston (KRRiT) nimitysmenettelyissä ei ole tuloksellisesti rajoitettu tiedotusvälineisiin kohdistuvan poliittisen vaikuttamisen riskiä. Esimerkiksi mitään vaaliseurantaa ei järjestetty vuoden 2019 Euroopan parlamentin ja kansallisen parlamentin vaalikampanjoiden uutisoiminnan analysoimiseksi. Etyjin demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston (ODIHR) mukaan yleisradioneuvosto ei toteuttanut riippumatonta seurantaa myöskään vuoden 2020 presidentinvaalikampanjan yhteydessä.¹⁰⁹ Lisäksi osa yleisradioneuvoston tehtävistä siirrettiin vuoden 2016 uudistuksessa¹¹⁰ uudelle kansalliselle medianeuvostolle (RMN)¹¹¹, joka vastaa nyt Puolan televisioyhtiön (TVP), Puolan radion ja Puolan uutistoimiston hallintoneuvostojen ja johtokuntien nimittämisestä ja erottamisesta. Puolan perustuslakituomioistuimien katsoi joulukuussa 2016, että yleisradioneuvoston sulkeminen julkisten tiedotusvälineiden hallintoelinten nimitysmenettelyjen ulkopuolelle oli vastoin perustuslakia.¹¹² Tuomiota ei ole pantu täytäntöön.¹¹³

Tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyyttä koskevaa lainsäädäntöä ei sovelleta samalla tavoin kaikkiin media-alan toimijoihin. Erityisesti uutismedian omistussuhteiden läpinäkyvyydestä ei ole annettu erillisiä säännöksiä. Tämän vuoksi MPM 2020 -raportissa todetaan, että tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyyteen liittyvä riski on Puolassa keskisuuri, vaikka yleisradiotoimintaan sovelletaankin joitakin

¹⁰³ Perustuslain 61 §.

¹⁰⁴ Vuosien 2019 ja 2020 välillä Puola putosi Toimittajat ilman rajoja -järjestön lehdistönvapausindeksissä maailmanlaajuisesti kolme sijaa, 62. sijalle.

¹⁰⁵ Perustuslain 213–215 §.

¹⁰⁶ Direktiivi (EU) 2018/1808, annettu 14 päivänä marraskuuta 2017.

¹⁰⁷ Maavierailun yhteydessä saadut tiedot.

¹⁰⁸ Sähköisen viestinnän viraston riippumattomuuden osalta ks. IV jakso.

¹⁰⁹ Statement of preliminary findings and conclusions of the ODIHR Special Election Assessment Mission.

¹¹⁰ Sejmin virallinen julkilausuma 7.7.2016.

¹¹¹ Ks. ed. Kansallisesta medianeuvostosta annetun lain mukaan neuvostossa on viisi jäsentä, joista Sejm nimittää kolme ja presidentti kaksi kuuden vuoden toimikaudeksi. Puolan presidentti nimittää neuvoston jäsenet parlamentin suurimpien oppositioryhmien nimeämistä ehdokkaista.

¹¹² Perustuslakituomioistuimen tuomio 13.12.2016, asia K 13/16.

¹¹³ Oikeusasiamiehen julkilausuma 3.2.2020.

erityissäntöjä. Sääntöjen mukaan tiedot on ilmoitettava määrätyle julkiselle elimelle (KRRiT).

Puolan lainsäädännössä ei ole suojatoimia, joilla rajoitettaisiin tiedotusvälineisiin kohdistuvaa poliittista valvontaa. Tällaiset suojatoimet koskisivat tiedotusvälineiden omistajien ja hallitsevien puolueiden, puolueyhymien ja poliitikkojen keskinäisiä eturistiriitoja.¹¹⁴ Vuonna 2019 tehdyn CBOS-tutkimuksen mukaan käsitys tiedotusvälineiden poliittisesta puolueellisuudesta on laajalle levinnyt.¹¹⁵ Toisaalta myös MPM 2020 -raportissa todetaan, että Puolan suurimpien tiedotusvälineiden omistajilla ei ole avoimia yhteyksiä puolueisiin, ja useimmat uutisviestimet, myös digitaaliset kanavat, raportoivat erilaisista poliittisista näkemyksistä.¹¹⁶ Vaikuttaa siltä, että vallassa oleva hallituskoalitio viittasi vuoden 2020 presidentinvaalikampanjan yhteydessä suunnitelmiin muuttaa ulkomaisessa omistuksessa olevien tiedotusvälineiden keskittymistä koskevaa lainsäädäntöä.¹¹⁷ Toteutuessaan tällaiset muutokset voisivat vaikuttaa tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja EU:n sisämarkkinoihin.

Rikoslain säännökset voivat vaikuttaa toimittajien suojelua ja toimintaa koskevien puitteiden tiettyihin näkökohtiin. Rikoslaisa säädetään valtion symbolien, ylempien virkamiesten ja uskonnon loukkaaminen rangaistavaksi. Joukkotiedotusvälineissä tapahtuvasta kunnianloukkauksesta¹¹⁸ voidaan määrätä esimerkiksi vankeutta (enintään 1 vuosi).¹¹⁹ Kuten eräät toimittajien edustajat ovat maininneet, tätä järjestelyä on arvosteltu pitkään, koska kunnianloukkauksia voitaisiin käsitellä riittäväällä tavalla yksityisoikeudellisen vastuun puitteissa.¹²⁰ MPM 2020 -raportissa todetaan myös, että Puolassa ei ole pantu tehokkaasti täytäntöön itsesääntelytoimenpiteitä, jotka voisivat edistää journalistien aseman vahvistamista. Myönteisenä seikkana mainittakoon, että lehdistölakia on muutettu, eikä siinä enää velvoiteta toimittajia noudattamaan tietyn nimikkeen toimituksellista linjaa. Nyt laissa annetaan toimittajalle mahdollisuus olla noudattamatta sitovaa ohjetta, jos se on vastoin oikeudenmukaisuuden, objektiivisuuden ja ammatillisen täsmällisyyden periaatteita. Journalismin suojelun ja toimittajien turvallisuuden edistämistä käsittelevä Euroopan neuvoston foorumi julkaisi vuonna 2019 kaksi ja vuonna 2020 kuusi Puolaa koskevaa varoitusta. Sovellettavan luokituksen mukaan varoitukset koskevat toimittajien häirintää ja tiedotusvälineiden vapauten kielteisesti vaikuttavia tekoja.¹²¹ Toimittajien digitaalisen turvallisuuden osalta MPM 2020 -raportissa mainitaan joitakin tapauksia, joissa toimittajia on

¹¹⁴ Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaväline 2020.

¹¹⁵ Press.pl: ”CBOS: dla więksości badanych media nie są bezstronne, najgorzej wypada TVP” (2020 Media Pluralism Monitor).

¹¹⁶ Maavierailun yhteydessä saadut tiedot; MPM 2020, s. 12.

¹¹⁷ Reuters.com, ”Poland to propose limits on foreign media soon, Kaczynski says.” Tiedotusvälineisiin liittyvistä kysymyksistä vastaava hallitsevan puolueen edustaja on äskettäin vahvistanut, että asiaa koskeva lakiesitys esitetään syksyllä (WirtualneMedia ”Lichocka: jesienię Sejm zajmie się dekoncentracją mediów. Czarnecki: trzeba będzie odkupować je od Niemców.”)

¹¹⁸ CMPF:n kartoitus rangaistavuuden poistamisesta kunnianloukkauksen osalta.

¹¹⁹ Puolan viranomaisten mukaan. Puolan viranomaiset ovat myös täsmentäneet, että rikosoikeudellista vastuuta ei synny, jos julkisen viran haltijaa koskevat väitteet ovat tosia ja että useimmissa tapauksissa rangaistuksena on määrätty sakkoa ja vankeutta vain hyvin harvoissa tapauksissa.

¹²⁰ Maavierailun yhteydessä saadut tiedot.

¹²¹ Vuonna 2020 toimittajien turvallisuutta koskevat varoitukset liittyivät seuraaviin tapauksiin: 1) yksilön oikeuksien suoja koskeva kanne kustantajaa ja toimittajia vastaan tutkivan artikkelin sisällön vuoksi; 2) valokuvaajan syyttäminen turvavälien loukkaamisesta hänen kuvatessaan hallitsevan puolueen johtajan vastaista mielenosoitusta; 3) toimittajaa koskeva rikostutkinta, jossa hänen väitettiin jakaneen luvatta viestejä julkisesta oikeudenkäynnistä ennen kuin ne oli esitetty oikeudenkäynnissä; 4) erään tiedotusvälineen Varsovassa sijaitsevaan toimistoon tehty tuhoisku; 5) yleisradion toimittajalle määrätty hallinnolliset seuraamukset sen vuoksi, että tämä oli kieltäytynyt lähettämästä syrjiviä tietoja.

uhattu poliisin ja tiedustelupalvelujen suorittaman valvonnan yhteydessä, sekä tapauksia, joissa toimittajien televiestintä- tai internettietoja on käytetty ilmoittamatta siitä etukäteen.¹²²

Voimassa olevassa lainsäädäntökehyksessä tunnustetaan oikeus julkisen tiedon saantiin. On kuitenkin ollut toistuvia tapauksia, jossa tiedonsaanti on evätty. Julkisen tiedon saatavuudesta 6. syyskuuta 2001 annetussa laissa edellytetään, että valtion viranomaiset (ja muut yhteisöt) asettavat julkiset tiedot saataville. Lain mukaan oikeus julkisen tiedon saantiin sisältää oikeuden saada viipymättä ajantasaiset tiedot julkisista asioista. Säännöt eivät koske salassapidettäviä tietoja. MPM 2020 -raportissa mainitaan tämän oikeuden soveltamisesta käytännössä, että tiedonsaanti on joissain tapauksissa evätty paikallistasolla, etenkin kun tiedot ovat koskeneet alue- ja paikallishallinnon toimintaa tai suunniteltuja investointeja. Lisäksi toimittajia on joissain tapauksissa estetty saamasta tietoa koulutusta ja oikeuslaitosta koskevista keskusteluista.

IV. MUUT HALLITUSJÄRJESTELMÄN OSIEN KESKINÄISEEN VALVONTAAN LIITTYVÄT INSTITUTIONAALISET KYSYMYKSET

Puola on edustuksellinen demokraattinen tasavalta, jossa on välittömällä vaaleilla valittu presidentti, kaksikamarinen parlamentti¹²³ ja perustuslakituomioistuin, joka vastaa lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta. Sejmillä on lopullinen päätösvalta lakien hyväksymisessä. Oikeus tehdä uusia lakialoitteita on tasavallan presidentillä, senaatilla, ministerineuvostolla sekä ryhmillä, joissa on vähintään 15 parlamentin jäsentä tai vähintään 100 000 kansalaista. Riippumattoman oikeusasiamiehen tehtävänä on turvata perustuslaissa ja muissa säädöksissä määritellyt yksilöiden ja kansalaisten oikeudet ja vapaudet.

Vuosina 2015–2019 käytettiin useissa tapauksissa nopeutettua lainsäädäntömenettelyä muun muassa oikeuslaitoksen merkittävien uudistusten toteuttamiseksi. Kutakin oikeuslaitoksen uudistuksia koskevaa lakiesitystä käsiteltiin parlamentissa keskimäärin 18 päivän ajan.¹²⁴ Huolta on herättänyt erityisesti se, että lainsäätäjät sovelsi joulukuussa 2019 nopeutettua menettelyä hyväksyessään oikeuslaitosta koskeviin lakeihin kiistanalaisia muutoksia. Myös alkuperäiseen luonnokseen tehdyt muutokset käsiteltiin nopeutetussa menettelyssä. Korkein oikeus on katsonut, että tämä oli vastoin hyvää lainsäädäntötapaa.¹²⁵ Venetsian komissio ja Etyj ovat useaan otteeseen korostaneet, että lakiesityksistä ja lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista on keskusteltava perusteellisesti ja että niistä on järjestettävä merkityksellisiä kuulemisia sidosryhmien, asiantuntijoiden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa ja käytävä vuoropuhelua myös poliittisen opposition kanssa.¹²⁶ On huomattava, että julkiset kuulemiset ovat pakollisia vain ministerineuvoston tekemien lakiesitysten osalta. Oikeuslaitoksen uudistuksia koskevat aloitteet tulivat parlamentin jäseniltä, minkä vuoksi kuulemisia ei tarvittu.¹²⁷

¹²² Euroopan neuvoston suositusten mukaisesti Puolassa on käytössä kattava lainsäädäntökehys, jonka puitteissa toimittajat ja muut media-alan toimijat voivat tosiasiallisesti ja ilman pelkoa osallistua julkiseen keskusteluun (Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus CM/Rec(2016)4).

¹²³ Parlamentin muodostavat Sejm (alahuone) ja senaatti (ylähuone).

¹²⁴ Laskettuna siitä, kun lainsäädäntöluonnos on toimitettu parlamentille, siihen asti, että se on lopullisesti hyväksytty Sejmissä; Sejmin verkkosivustolla olevien lainsäädäntömenettelyjä koskevien tietojen perusteella.

¹²⁵ Ks. korkeimman oikeuden lausunnot (mm. 16. ja 23. joulukuuta 2019).

¹²⁶ Venetsian komission lausunnot (CDL-AD(2020)017), 18 kohta; CDL AD(2016)026-e, 21–22 kohta; Etyj-ODIHR (kiireellinen väliaikainen lausunto JUD-POL/365/2019[AIC]), 30 kohta.

¹²⁷ Muun muassa Venetsian komissio ja muut vastaavat tahot ovat yleisesti kehottaneet olemaan käyttämättä nopeutettuja menettelyjä sellaisten lakien hyväksymisessä, joilla säännellään tärkeitä oikeusjärjestykseen tai

Hallitus julisti maahan 20. maaliskuuta 2020 epidemiatilanteen covid-19-pandemian vuoksi¹²⁸. Sidosryhmät ovat ilmaisseet huolensa tässä yhteydessä käyttöön otettujen toimenpiteiden vaikutuksesta perusoikeuksiin ja presidentinvaaleihin¹²⁹. Epidemiatilanne on edelleen voimassa, vaikka rajoituksia ollaan asteittain poistamassa. Eräät epidemian torjumiseksi toteutetut toimet vaikuttavat kielteisesti tiettyjen valtion viranomaisten toimikausiin¹³⁰. Tämä koskee muun muassa sähköisen viestinnän virastoa, jonka osalta Euroopan komissio on käynnistänyt rikkomusmenettelyn.¹³¹

Vuoden 2017 uudistuksen nojalla nimitetyillä korkeimman oikeuden tuomareilla on valtuudet tarkastella uudelleen yleisten tuomioistuinten tuomioita, jotka tietyissä tapauksissa on annettu 20 vuotta sitten. Uudella erityisvalvonnan ja yleisten asioiden jaostolla on uuden ylimääräisen muutoksenhakumenettelyn mukaisesti valtuudet kumota joko kokonaan tai osittain mikä tahansa yleisten tuomioistuinten viimeisten 20 vuoden aikana antama lainvoimainen tuomio, eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Muutoksenhakuoikeus on muun muassa valtakunnansyyttäjällä ja oikeusasiamiehellä. Saatavilla olevien tietojen mukaan suurimman osan menettelyistä on tähän mennessä pannut vireille valtakunnansyyttäjä.¹³² On esitetty huoli siitä, että menettelyä voidaan käyttää myös poliittisten motiivien ajamiseen.¹³³ Uusi, väljiin kriteereihin perustuva ylimääräinen muutoksenhakumenettely herättää yleisemminkin kysymyksiä oikeusvarmuuden kannalta.¹³⁴ Se on myös yksi niistä seikoista, jotka komissio otti esiin SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla antamassaan perustellussa ehdotuksessa.¹³⁵

Viimeaikainen kehitys kaventaa kansalaisyhteiskunnan toimintatilaa¹³⁶. Puolassa on laaja ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta. Erilaisia kansalaisjärjestöjä on yli 120 000. On kuitenkin osoittautunut, että viranomaisten edustajat ovat antaneet kielteisiä lausuntoja kansalaisjärjestöistä, jotka ovat kritisoineet jotakin hallituksen politiikkaa.¹³⁷ ”Kansallisen vapauden instituutti – Kansalaisyhteiskunnan kehityskeskus” vastaa sekä kansallisten julkisten varojen että kansallisella tasolla kohdennettavan EU-rahoituksen jakamisesta kansalaisjärjestöille. Kansalaisjärjestöjen edustajat ovat tämän hallituksen jäsenen johtaman

poliittiseen järjestykseen liittyviä näkökohtia (ks. Venetsian komission laatima oikeusvaltion arviointiperusteita koskeva tarkistuslista (CDL-AD(2019)015), 75 kohta).

¹²⁸ Terveysministerin 20. maaliskuuta 2020 antama asetus epidemiatilanteen julistamisesta Puolan tasavallassa. Epidemiatilanteen kesto ei ole etukäteen rajattu, ja hallitus voi pidentää sitä.

¹²⁹ Perustuslain mukaan perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain hätätilan julistamisen perusteella, eikä näin ole nyt tehty. Presidentinvaaleja ei järjestetty alun perin suunnitellulla tavalla. Ks. esim. oikeusasiamiehen lausunnot toimenpiteistä covid-19-epidemian torjumiseksi: <https://www.rpo.gov.pl/pl/kategoria-tematyczna/koronawirus-i-epidemia-w-polsce>.

¹³⁰ Toimenpiteillä muun muassa annettiin pääministerille valtuudet lopettaa harkintansa mukaan ennenaikaisesti kenen tahansa työmarkkinavuoropuhelua käsittelevän neuvoston jäsenen toimikausi. Tasavallan presidentti pyysi 26. toukokuuta 2020 perustuslakituomioistuinta toteamaan kyseisen lainsäädännön perustuslain vastaiseksi (asia K 9/20; käsittely kesken).

¹³¹ Komissio lähetti Puolalle 2. heinäkuuta 2020 virallisen ilmoituksen siksi, että tietyt säännökset, joiden täytäntöönpano voi vaikuttaa Puolan tiedotusvälineiden kansallisen sääntelyviraston eli sähköisen viestinnän viraston riippumattomuuteen, ovat johtaneet kyseisen viraston johtajan ennenaikaiseen erottamiseen.

¹³² Oikeusasiamiehen ja korkeimman oikeuden antamien tietojen mukaan. Korkeimman oikeuden antamien tietojen mukaan huhtikuussa oli vireillä 45 tällaista ylimääräistä muutoksenhakua.

¹³³ Venetsian komission lausunto CDL-AD(2017)031. Mainittakoon, että valtakunnansyyttäjä käynnisti 11. kesäkuuta 2020 ylimääräisen muutoksenhaun asiassa, joka koski oikeuslaitoksen uudistusta arvostellutta tuomaria ja kansallisen tuomarineuvoston entistä tiedottajaa.

¹³⁴ Venetsian komission lausunto 11.12.2017 (CDL-AD(2017)031), 53–63 kohta.

¹³⁵ Perusteltu ehdotus, 128–131 kohta.

¹³⁶ PACE (2020).

¹³⁷ Oikeusasiamiehen lausunto 8.1.2020. Ks. myös Etyj-ODHIR, Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders, 70–73 kohta.

instituutin alaisuudessa toteutettavassa päätöksentekoprosessissa vähemmistönä. Etyj on todennut, että hallituksella näyttää olevan ratkaiseva vaikutusvalta kansallisen vapauden instituutin hallinnossa ja toiminnassa, ja se on antanut tätä koskevan suosituksen.¹³⁸ Vuoden 2020 CIVICUS-raportin mukaan kansalaisjärjestöjen toimintatila on kaventunut.¹³⁹ Sidosryhmät ovat ilmaisseet huolensa siitä, että hallituksen jäsenet ovat äskettäin ehdottaneet lainsäädäntöä, jolla kansalaisjärjestöt velvoitettaisiin ilmoittamaan ulkomailta saamastaan rahoitustuesta, jolloin niiden voitaisiin tiettyjen edellytysten täytyessä katsoa olevan ”ulkomailta rahoitettuja”¹⁴⁰. Tiettyjen alueiden päätös julistautua ”HLBTI-vapaiksi alueiksi” on herättänyt vakavia epäilyjä paikallisviranomaisten kyvystä jakaa EU-varoja kansalaisjärjestöille oikeudenmukaisesti.¹⁴¹ Lisäksi huolta ovat herättäneet hallituksen HLBTI-ryhmiin kohdistamat toimet, kuten joidenkin ryhmien edustajien pidätykset, sekä näihin ryhmiin kohdistetut herjaukset.¹⁴²

Oikeusasiamiehellä on tärkeä rooli oikeusvaltioperiaatteen puolustamisessa. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälinen verkosto (GANHRI) myönsi oikeusasiamiehelle marraskuussa 2017 uudelleen A-statuksen.¹⁴³ GANHRI korosti, että oikeusasiamiehellä on oltava käytössään riittävästi rahoitusta voidakseen hoitaa tehtävänsä tuloksellisesti. Oikeusasiamies on antanut useita lausuntoja uudesta lainsäädännöstä, myös oikeuslaitoksen toimintaan vaikuttavista uudistuksista, ja toiminut väliintulijana sekä Puolan tuomioistuimissa että EU:n tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa. Oikeusasiamies tukee säännöllisesti yksityishenkilöitä asioissa, jotka koskevat mahdollisia perusoikeuksien loukkauksia.¹⁴⁴ Muita oikeusasiamiehelle kuuluvia tehtäviä ovat oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevien normien, oikeusvaltion ja perusoikeuksien edistäminen. Vuodesta 2016 lähtien oikeusasiamiehellä on ollut aiempaa haastavampi toimintaympäristö, koska rahoitusta ei ole ollut riittävästi (siitä päättää Sejm¹⁴⁵), minkä lisäksi hallitseva poliittinen enemmistö on arvostellut oikeusasiamiehen toimintaa ja eräissä tiedotusvälineissä on hyökännyt häntä kohtaan henkilökohtaisesti.¹⁴⁶

¹³⁸ Etyj-ODIHR (2017), Opinion on the Draft Act of Poland on the National Freedom Institute, 12 kohta. Huolta on herättänyt myös rahoituksen myöntäminen vapautuvien vankien avustamiseen oikeusministeriön hallinnoimasta oikeusalan rahastosta, Civil Space Watch (2019).

¹³⁹ CIVICUS Monitor – Tracking Civic Space; asteikko on viisiportainen: avoin, kavennettu, estetty, sorrettu ja suljettu.

¹⁴⁰ Ympäristöministeriön ja oikeusministeriön lehdistötiedote 7.8.2020.

¹⁴¹ Euroopan komission yksiköt lähettivät Puolan viranomaisille asiaa koskevan kirjeen 2. kesäkuuta 2020.

¹⁴² Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun lausunto 8.8.2020.

¹⁴³ Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälinen verkosto (GANHRI), akkreditointialakomitea (SCA), Accreditation Report, marraskuu 2017.

¹⁴⁴ Vuonna 2019 oikeusasiamies otti vastaan 59 524 tapausta, joista 27 113 oli uusia. Lisäksi 4 385 henkilöä saapui henkilökohtaisesti oikeusasiamiehen toimistoon, ja 32 395 sai yksilöllistä neuvontaa tilanteestaan. Ks. Oikeusasiamiehen toimintakertomus 2019.

¹⁴⁵ EIGE (2020), Puolaa koskeva raportti. Riittävää rahoitusta edellytetään myös kansainvälisissä normeissa; ks. Yhdistyneiden kansakuntien Pariisin periaatteet: ”2. Kansallisen instituution organisaation on mahdollistettava sujuva toiminta ja erityisesti instituution rahoituksen on oltava riittävä. Rahoituksella on tarkoitus järjestää instituutiolle oma henkilökunta ja omat tilat, jotta se voi olla riippumaton hallituksesta, ja vapauttaa se varainkäytön valvonnasta, joka voisi vaikuttaa sen riippumattomuuteen.”

¹⁴⁶ DoRzeczy: ”Sejmowa awantura o Bodnara. ”Antypolski rzecznik”, ”to jest kryminal”” (2019); Wprost: ”Krytyka TVP po materiale o synu Bodnara. ”14-latek groził nożem rówieśnikom”” (2019).

Liite I: Lähteet aakkosjärjestyksessä*

* *Luettelo oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2020 liittyvän kuulemisen yhteydessä toimitetuista asiakirjoista on saatavilla osoitteessa (komission verkkosivusto).*

Amnesty International (2019), 2019 Report on Poland. <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/poland/report-poland/>.

Asianajajien kansallisen ammattikuntaneuvoston päätöslauselma No. 61/2019, 15.6.2019.

Asianajajien kansallisen ammattikuntaneuvoston puheenjohtajiston päätöslauselma No. 155/20 liitteineen, 12.3.2020.

Batory Foundation (2018a), *Eksperci krytycznie oceniają funkcjonowanie TK*. https://www.batory.org.pl/informacje_prasowe/eksperci-krytycznie-oceniaja-funkcjonowanie-tk/.

Batory Foundation (2019), *Pogłębiający się kryzys w Polsce – Kiedy w Europie umiera praworządność*. <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Poglebiajacy%20sie%20kryzys%20w%20Polsce.pdf>.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), 2020 Media pluralism monitor. <https://cmpf.eu.europa.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CIVICUS, Poland Country Profile. <https://monitor.civicus.org/country/poland/>.

Civil Space Watch (2019), The 2019 Civic Space Watch. <http://civicspacewatch.eu/civic-space-watch-report-2019-%E2%80%A2-success-stories-of-resistance-is-out/>.

DoRzeczy (2019), ”Sejmowa awantura o Bodnara. ”Antypolski rzecznik”, ”to jest kryminal””. <https://pinkosz.dorzeczy.pl/kraj/113540/sejmowa-awantura-o-bodnara-antypolski-rzecznik-to-jest-kryminal.html>.

Etyj-ODIHR (2020) Urgent Interim Opinion JUD-POL/365/2019 [AIC].

Euroopan Euroopan tasa-arvoinstituutti (2020), Country Specific Information: Poland (päivitetty marraskuussa 2019). <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries/poland>.

Euroopan komissio (2017), Information concerning the launching of Article 7(1) TEU procedure against Poland. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5367.

Euroopan komissio (2019), Information concerning the infringement launched against Poland and referred to the Court of Justice on 10 October 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6033.

Euroopan komissio (2020), EU:n oikeusalan tulostaulu. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en.

Euroopan komissio (2020), Heinäkuun 2020 rikkomusmenettelyt: tärkeimmät päätökset. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/INF_20_1212.

Euroopan komissio (2020), Information concerning the infringement launched against Poland and referred to the Court of Justice on 29 April 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_772.

Euroopan komissio (2020), Puolan maaraaportti, SWD(2020) 520 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0520&from=EN>.

Euroopan neuvosto: Committee of Ministers (2010), Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities.

Euroopan neuvosto: Committee of Ministers (2016), Recommendation CM/Rec(2016)4 on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors.

Euroopan neuvosto: Committee of Ministers CM/Del/Dec(2018)1331/H46-19: H46-19 Bąk (valitus nro 7870/04), Majewski (valitus nro 52690/99), Rutkowski ym. (valitus nro 72287/10) ja Jan Zaluska, Marianna Rogalska ja 398 muuta valitusta (valitus nro 53491/10) v. Puola. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016808fde36.

Euroopan neuvosto: Ihmisoikeusvaltuutettu (2020), lausunto 8.8.2020. <https://twitter.com/CommissionerHR/status/1292007235447656448?s=20>.

Euroopan neuvosto: Venetsian komissio (2016), Poland - Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal, CDL AD(2016)026-e.

Euroopan neuvosto: Venetsian komissio (2017), Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office, as amended, CDL-AD(2017)028.

Euroopan neuvosto: Venetsian komissio (2017), Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, CDL-AD(2017)031.

Euroopan neuvosto: Venetsian komissio (2019), Checklist of 24 June 2019, CDL-AD(2019)015.

Euroopan neuvosto: Venetsian komissio (2020), Poland - Joint Urgent Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on amendments to the Law on the Common courts, the Law on the Supreme court and some other Laws, CDL-AD(2020)017.

Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous (2020), Report on the Functioning of Democratic Institutions in Poland of 6 January 2020. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=28330&lang=EN>.

Euroopan parlamentin päätöslauselma käynnissä olevista SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisista Puolaa ja Unkaria koskevista kuulemisista, 16.1.2020.

Euroopan parlamentin päätöslauselma komission päätöksestä käynnistää SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen menettely Puolan tilanteen johdosta, 1.3.2018.

Euroopan parlamentin päätöslauselma oikeusvaltion ja demokratian tilasta Puolassa, 15.11.2017.

Euroopan tuomarineuvostojen verkosto (2018), The position paper of the Board of the ENCJ on the membership of the National Council for the Judiciary of Poland. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/News/ENCJ%20Board%20position%20paper%20on%20KRS%20Poland.pdf>.

Euroopan tuomarineuvostojen verkosto (2020), The Position Paper on the Membership of the KRS of the ENCJ setting out the reasons for its proposal to the General Assembly to expel the KRS from the Association. <https://www.encj.eu/node/556>.

Euroopan unionin neuvosto (2020), neuvoston suositus, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2020, Puolan vuoden 2020 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Puolan vuoden 2020 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8440-2020-INIT/fi/pdf>.

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 19.11.2019, A.K., asiat C- 585/18, C- 624/18 ja C- 625/18.

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 24.6.2019, asia C-619/18, komissio v. Puola.

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 5.11.2019, asia C-192/18, komissio v. Puola, C-192/18.

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ym., asiat C- 585/18 ja C- 563/18.

Gazeta Prawna (2018), *21 osobistych instrukcji Zbigniewa Ziobry. Nie oznacza to, że nieformalnych nacisków w ogóle nie ma.* <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1099148,naciski-zbigniewa-ziobro-na-prokuratorow.html>.

Gazeta Wyborcza (2019), ”Minister kontroli, nacisków i ręcznego sterowania. Zbigniew Ziobro dzieli i rządzi w resorcie sprawiedliwości”. <https://wyborcza.pl/7,75968,24473135,minister-kontroli-naciskow-i-recznego-sterowania-zbigniew.html>.

GRECO (2012), Third evaluation round – evaluation report on Poland on ”Incriminations”, ”Transparency of Party Funding” – Evaluation report.

GRECO (2013), Fourth evaluation round – evaluation report on Poland on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

GRECO (2014), EU:n korruptiontorjuntakertomus 2014.

GRECO (2019), Fifth evaluation round – evaluation report on Poland on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies.

GRECO (2019), Fourth evaluation round – second addendum to the second compliance report including follow-up to the addendum to the evaluation report (Rule 34) on Poland.

Helsinki Foundation for Human Rights (2017), Smear campaign against courts continues. <https://www.hfhr.pl/en/smear-campaign-against-courts-continues-hfhr-issues-statement/>.

Helsinki Foundation for Human Rights (2018), Report on Activities of the Constitutional Tribunal in 2017. <https://www.hfhr.pl/trybunal2017>.

Helsinki Foundation for Human Rights (2020), Report, The Time of Trial. How do changes in justice system affect Polish judges? <https://www.hfhr.pl/en/hfhrs-report-the-time-of-trial-how-do-changes-in-justice-system-affect-polish-judges/>.

Iustitia (2020), Lausunto 9.5.2020. <https://www.iustitia.pl/83-komunikaty-i-oswiadczenia/3830-rekomendacje-ssp-iustitia-dotyczace-funkcjonowania-sadow-podczas-pandemii-koronawirusa>.

Korkeimman oikeuden tuomio 15.1.2020, asia III PO 8/18.

Korkeimman oikeuden tuomio 15.1.2020, asia III PO 9/18.

Korkeimman oikeuden tuomio 25.6.2020, asia I KZP 1/20.

Korkeimman oikeuden tuomio 5.12.2019, asia III PO 7/18.

Korkein oikeus (2019), Korkeimman oikeuden lausunto yleisten tuomioistuinten organisaatiosta 20. joulukuuta 2019 annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, 16.12.2019 ja 23.12.2019

Korkein oikeus (2020), Korkeimman oikeuden ensimmäisen presidentin lausunto asiassa, jossa kiistetään korkeimman oikeuden 23. tammikuuta 2020 antaman päätöslauselman perustuslainmukaisuus; päätöslauselmalla pantiin täytäntöön unionin tuomioistuimen 19. marraskuuta 2019 antama ennakkoratkaisu asiassa AK, C-585/18. https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F880008732%2FKpt_1_20_SN_2020_02_28_ADO.pdf.

Korkein oikeus (2020), Korkeimman oikeuden kolmen jaoston yhteinen päätöslauselma 23.1.2020. <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=602-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>.

Korkein oikeus (2020), Korkeimman oikeuden kurinpitojaoston puheenjohtajan lausunto välitoimia koskevasta määräyksestä. <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=625-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>.

Korkein oikeus (2020), Korkeimman oikeuden vt. ensimmäisen presidentin kirje, jossa esitetään tasavallan presidentille viisi ehdokasta. <http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/Pismo%20do%20Prezydenta%20RP%20-%20lista%20kandydat%20C3%B3w%20na%20stanowisko%20Pierwszego%20Prezesa%20SN.pdf>.

Korkein oikeus (2020), Korkeimpaan oikeuteen ennen oikeuslaitoksen uudistusta nimitettyjen 50 tuomarin lausunto. <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=666-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>.

Lex Super Omnia (2020), Avoin kirje pääministerille 3.6.2020. <http://lexso.org.pl/2020/06/10/list-otwarty-do-pana-mateusza-morawieckiego-prezesa-rady-ministrow/>.

Lex Super Omnia (2020), Päätöslauselma 26.4.2020. <http://lexso.org.pl/2020/04/26/uchwala-zarzadu-stowarzyszenia-prokuratorow-lex-super-omnia-z-dnia-26-kwietnia-2020-roku-w-sprawie-obrony-niezaleznosci-prokuratorskiej/>.

OECD (2015) Poland: Follow up to the Phase 3 Report and Recommendations. <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Poland-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf>.

Oikeusasiamies (2018), Lausunto oikeusministerille 9.10.2018. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ms-%E2%80%9Ezamrozilo%E2%80%9D-etaty-s%C4%99dziowskie-procesy-przed%C5%82uzaja-sie-kolejne-wyst%C4%85pienie-rpo-do-zbigniewa-ziobry>.

Oikeusasiamies (2019), Pyyntö jäävätä eräs perustuslakituomioistuimen tuomari. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-mozna-wnosic-o-wylaczenie-siedziego-z-powodu-jego-wadliwego-powolania>.

Oikeusasiamies (2019), Tiedote siitä, että korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä, joka koskee kansallisen tuomarineuvoston tuomariehdokkaita tukevien tuomarien luettelon julkaisemista, ei ole pantu täytäntöön. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-dlaczego-kancelaria-sejmu-nie-wykonuje-wyroku-nsa-ws-list-poparcia-do-krs>.

Oikeusasiamies (2019), Tiedote syyttäjä Krasonia koskevasta asiasta ja hänen siirtämisestään toisiin tehtäviin ilman hänen suostumustaan. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-pyta-o-uzasadnienie-naglego-przeniesienia-prokuratora-krasonia>.

Oikeusasiamies (2020), Avoin kirje tasavallan presidentille ja korkeimman oikeuden ensimmäiselle presidentille. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-premiera-i-sn-ws-kontyunowania-dzialan-izby-dyscyplinarnej-mimo-decyzji-tsue>.

Oikeusasiamies (2020), Kirje oikeusministerille 9.6.2020. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-elektronizacja-wymiaru-sprawiedliwosci-niezbedna>.

Oikeusasiamies (2020), Lausunto Puolan kansalaisjärjestöistä, 8.1.2020. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-o-wyzwaniach-dla-ngos>.

Oikeusasiamies (2020), Lausunto yleisten tuomioistuinten organisaatiosta 20. joulukuuta 2019 annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, 7.1.2020.

Oikeusasiamies (2020), Oikeusasiamiehen toimintakertomus 2019. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/informacja-roczna-rpo-2019>.

Oikeusasiamies (2020), Tiedote perustuslakituomioistuimen 13. joulukuuta 2016 antaman tuomion täytäntöönpanon laiminlyönnistä. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-krrit-nie-upomina-sie-o-wykonanie-wyroku-tk-z-2016-ws-malej-ustawy-medialnej>.

Oikeusvaltiota koskeva vuosikertomus 2020 – virtuaalinen maavierailu: Puola.

Onet.pl (2019, ”Onet tutkii. Oikeusministeriön trollifarmi, eli ’palveluksista emme pistä putkaan’ <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/sledztwo-onetu-farma-trolli-w-ministerstwie-sprawiedliwosci-czyli-za-czynienie-dobra/j6hwp7f>.

Perustuslakituomioistuimen tuomio 20.4.2020 asiassa U 2/20.

Perustuslakituomioistuimen tuomio 21.4.2020 asiassa Kpt 1/20.

Perustuslakituomioistuimen tuomio 25.3.2019 asiassa K 12/18.

Perustuslakituomioistuimen tuomio 4.3.2020 asiassa P 22/19.

Perustuslakituomioistuimen tuomio 13.12.2016 asiassa K 13/16.

- Perustuslakituomioistuim (2018), Avoin kirje perustuslakituomioistuimen presidenttinä toimivalle tuomarille. <https://tvn24.pl/polska/list-sedziow-trybunalu-konstytucyjnego-do-julii-przylebskiej-ra851319-2389711>.
- Perustuslakituomioistuim (2018), Avoin kirje perustuslakituomioistuimen presidenttinä toimivalle tuomarille. https://oko.press/images/2018/12/List-Se%CC%A8dzio%CC%81w-TK_5.12.2018-r..pdf.
- Perustuslakituomioistuim (2018), Avoin kirje, jonka on allekirjoittanut viisi perustuslakituomioistuimen tuomaria. <https://archiwumosiatsynskiego.pl/wpis-w-debacie/list-pieciorga-sedziow-tk-w-sprawie-istotnych-problemow-wynikajacych-z-dzialalnosci-orzecznictwa-trybunalu-konstytucyjnego-w-2017-roku/>.
- Perustuslakituomioistuim (2019), Avoin kirje henkilöltä, joka on nimitetty jo aiemmin täytettyyn perustuslakituomioistuimen tuomarin virkaan, perustuslakituomioistuimen presidenttinä toimivalle tuomarille. <https://tvn24.pl/polska/sedzia-tk-jaroslaw-wyrembak-stawia-zarzuty-prezes-julii-przylebskiej-apeluje-o-dymisje-ra986349-2299314>.
- Perustuslakituomioistuim (2019), Avoin kirje, jonka on allekirjoittanut kaksi perustuslakituomioistuimen eläkkeellä olevaa tuomaria. <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/11447>.
- Perustuslakituomioistuim (2020), Avoin lausunto, jonka on antanut ryhmä entisiä perustuslakituomioistuimen tuomareita. <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/oswiadczenie-sedziow-trybunalu-konstytucyjnego-w-stanie-spoczynku/0w4enj4>.
- Prawo.pl (2019), *Wakaty uderzają w sądy...szczególnie w okręgowe*. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wakaty-w-sadach-dane-ms-za-2016-2018-r.494093.html>.
- Prawo.pl (2019), ”*Finansowe zachęty mają motywować do korzystania z mediacji*.”. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/mediacja-ministerstwo-sprawiedliwosci-pracuje-nad-zmianami.496489.html>.
- Press.pl (2019), *CBOS: dla większości badanych media nie są bezstronne, najgorzej wypada TVP*. https://www.press.pl/tresc/57412,cbos_-dla-wiekszosci-badanych-media-nie-sa-bezstronne_-najgorzej-wypada-tvp.
- Puolan hallitus (2018), Hallituksen korruptiontorjuntaohjelma vuosiksi 2018–2020. <https://cba.gov.pl/pl/antykorupc/rzadowy-program-przeciw/3409.Rzadowy-Program-Przeciwdzialania-Korupcji-na-lata-2018-2020.html>.
- Reporters Without Borders, Lehdistönvapausindeksi. <https://rsf.org/en/ranking>.
- Reuters (2019), Poland to propose limits on foreign media soon, Kaczynski says. <https://www.reuters.com/article/us-poland-media/poland-to-propose-limits-on-foreign-media-soon-kaczynski-says-idUSKCN24K001>.
- Sejm (2016), Virallinen tiedonanto 7.7.2016. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=D49AF4B1166B6550C1257FE100489A92>.
- Tasavallan presidentti (2018), Virallinen tiedonanto. <https://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-ministrow/art.1410.mucha-nsa-nie-jest-wlasciwy-doingerowania->
- Wirtualne Media (2020), *Lichocka: jesienią Sejm zajmie się dekoncentracją mediów. Czarnecki: trzeba będzie odkupywać je od Niemców*. <https://www.wirtualnemedi.pl/artykul/lichocka-jesienia-sejm-zajmie-sie-dekoncentracja-mediow-czarnecki-trzeba-bedzie-odkupywac-je-od-niemcow>.
- Wprost (2019): ”*Krytyka TVP po materiale o synu Bodnara. ”14-latek groził nożem rówieśnikom*””. <https://www.wprost.pl/kraj/10227621/krytyka-tvp-po-materiale-o-synu-bodnara-14-latek-grozil-nozem-rowiesnikom.html>.
- YK, Korruption vastainen yleissopimus (2015), Implementation Review Group (cycle 1).

YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto (2017), Report of Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers on his mission to [Poland.](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/084/27/PDF/G1808427.pdf?OpenElement) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/084/27/PDF/G1808427.pdf?OpenElement>.

Ympäristöministeriön ja oikeusministeriön lehdistötiedote 7.8.2020.
<https://www.gov.pl/web/srodowisko/nowe-prawo-wzmocni--przejrzystosc-finansowania-organizacji-pozarzadowych>.

Liite II: Maavierailu Puolaan

Komission yksiköt järjestivät kesä- ja heinäkuussa 2020 virtuaalikokouksia seuraavien tahojen kanssa:

- Batory-säätiö
- Free Courts -järjestö
- Helsinki Foundation of Human Rights -säätiö
- Jagiellonian Club
- Journalistiyhdistys (*Towarzystwa Dziennikarskiego*)
- Kansalaisyhteiskunnan kehitysfoorumi
- Kansallinen medianeuvosto
- Kansallinen tuomarineuvosto
- Kansallinen yleisradioneuvosto
- Korkein hallintotuomioistuin
- Korkein oikeus
- Oikeusasiamiehen kanslia
- Oikeusministeriö
- Paikallislehtien liitto
- Perustuslakituomioistuin
- Puolan journalistiliitto (*Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich*)
- Puolan Medialiitto
- Puolan paikallisten ja alueellisten TV-asemien yhdistys
- Puolan sanomalehdenkustantajien liitto
- Syyttäjäyhdistys Lex Super Omnia
- Tuomariyhdistykset Iustitia ja Themis

* Lisäksi komissio tapasi seuraavien organisaatioiden edustajia useissa horisontaalisissa tapaamisissa:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights
- International Press Institute
- Lifelong learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporters without Borders
- Transparency International EU