

SUOSITUKSET

KOMISSION SUOSITUS (EU) 2017/146,

annettu 21 päivänä joulukuuta 2016,

oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa, täydentää komission suositusta (EU) 2016/1374

EUROOPAN KOMISSIO, joka

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

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Komissio esitti 27 päivänä heinäkuuta 2016 antamassaan oikeusvaltioperiaatteen noudattamista Puolassa koskevassa suosituksessa ⁽¹⁾ huolensa maan perustuslakituomioistuimen tilanteesta ja antoi suosituksia ongelmien korjaamiseksi.
- (2) Komissio antoi suosituksen oikeusvaltioperiaatetta koskevan toimintakehyksen ⁽²⁾ mukaisesti. Toimintakehyksessä esitetään, miten komissio aikoo toimia siinä tapauksessa, että jossakin unionin jäsenvaltiossa on nähtävissä selviä merkkejä oikeusvaltiioon kohdistuvasta uhkasta, ja selitetään oikeusvaltiokäsitteeseen sisältyvät periaatteet. Toimintakehyksessä annetaan ohjeita komission ja kyseisen jäsenvaltion vuoropuheluun. Tarkoituksena on estää sellaisen oikeusvaltiioon kohdistuvan järjestelmätason uhkan muodostuminen, josta saattaisi kehittyä ”selvä vaara, että unionin arvoja loukataan vakavasti” niin, että olisi otettava käyttöön SEU-sopimuksen 7 artiklassa tarkoitettu menettely. Jos jossakin jäsenvaltiossa on selviä merkkejä oikeusvaltiioon kohdistuvasta järjestelmätason uhkasta, komissio käynnistää jäsenvaltion kanssa vuoropuhelun oikeusvaltioperiaatetta koskevan toimintakehyksen mukaisesti.
- (3) Euroopan unioni perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEU-sopimus’, 2 artiklassa vahvistetuille yhteisille arvoille, joihin kuuluu oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen. Sen lisäksi, että komission tehtävänä on varmistaa EU:n oikeuden noudattaminen, se vastaa yhdessä Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden ja neuvoston kanssa unionin yhteisten arvojen takaamisesta.
- (4) Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ja Euroopan neuvoston laatimissa asiakirjoissa, jotka perustuvat pitkälti Demokratiaa oikeusteitse -komission (Venetsian komissio) asiantuntemukseen, esitetään ei-tyhjentävä luettelo oikeusvaltiokäsitteeseen sisältyvistä periaatteista ja määritellään siten oikeusvaltion perusmerkitys SEU-sopimuksen 2 artiklassa tarkoitettuna EU:n yhteisenä arvona. Näitä periaatteita ovat laillisuus, joka tarkoittaa, että lainsäädäntöprosessi on läpinäkyvä, vastuullinen, demokraattinen ja moniarvoinen, oikeusvarmuus, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kieltö, riippumattomat ja puolueettomat tuomioistuimet, tehokas tuomioistuinvalvonta, johon kuuluu perusoikeuksien kunnioittaminen, sekä yhdenvertaisuus lain edessä ⁽³⁾. Sen lisäksi, että valtiotelinten tehtävänä on pitää yllä näitä periaatteita ja arvoja, niillä on velvollisuus tehdä vilpittömästi yhteistyötä.
- (5) Komissio esitti 27 päivänä heinäkuuta 2016 antamassaan suosituksessa seikat, joiden vuoksi se päätti 13 päivänä tammikuuta 2016 tarkastella tilannetta oikeusvaltioperiaatetta koskevan toimintakehyksen mukaisesti ja antaa 1 päivänä kesäkuuta 2016 lausunnon oikeusvaltion tilanteesta Puolassa. Suosituksessa myös todettiin, että vuoropuhelu komission ja Puolan hallituksen välillä ei hälventänyt komission huolenaiheita.
- (6) Komissio katsoi suosituksessa, että Puolassa oli oikeusvaltiioon kohdistuva järjestelmätason uhka, ja suositti, että Puolan viranomaiset toteuttaisivat tarvittavat toimenpiteet tämän uhkan korjaamiseksi kiireellisesti.
- (7) Komissio suositti erityisesti, että Puolan viranomaiset a) panevat täysimääräisesti täytäntöön perustuslakituomioistuimen 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 antamat tuomiot, joissa edellytetään, että Puolan parlamentin alahuoneen, Seimin (7:n vaalikauden kokoonpano), lokakuussa 2015 laillisesti nimittämät kolme tuomaria voivat ottaa vastaan virkansa perustuslakituomioistuimessa ja että 8:n Seimin ilman pätevää oikeusperustaa

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

⁽²⁾ Tiedonanto ”Uusi EU:n toimintakehyks oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi”, COM(2014) 158 final.

⁽³⁾ Ks. COM(2014) 158 final, 2 jakso, liite I.

nimittämät kolme tuomaria eivät ota tuomarin virkaa vastaan; b) julkaisevat ja panevat täysimääräisesti täytäntöön perustuslakituomioistuimen 9 päivänä maaliskuuta 2016 antamat tuomiot ja varmistavat, että tämän jälkeen annetut tuomiot julkaistaan automaattisesti ja ettei julkaiseminen edellytä toimeenpano- tai lainsäädäntövallan käyttäjän päätöstä; c) varmistavat, että perustuslakituomioistuinta koskevan lain muutoksissa noudatetaan perustuslakituomioistuimen tuomioita, myös 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 ja 9 päivänä maaliskuuta 2016 annettuja tuomioita, ja että niissä otetaan täysimääräisesti huomioon Venetsian komission lausunto; ja varmistavat, että uusilla vaatimuksilla ei heikennetä perustuslakituomioistuimen tehokkuutta perustuslain takaajana; d) varmistavat, että perustuslakituomioistuin voi tarkistaa perustuslakituomioistuimesta 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun uuden lain perustuslainmukaisuuden ennen sen voimaantuloa, ja julkaisevat ja panevat asiaa koskevan perustuslakituomioistuimen tuomion täysimääräisesti täytäntöön; e) pidättyvät sellaisista toimista ja julkisista lausumista, jotka voisivat heikentää perustuslakituomioistuimen legitimiyyttä ja tehokkuutta.

- (8) Komissio kehotti Puolan hallitusta ratkaisemaan suosituksessa yksilöidyt ongelmat kolmen kuukauden kuluessa ja ilmoittamaan komissiolle tätä varten toteutetuista toimenpiteistä. Komissio ilmoitti olevansa valmis jatkamaan rakentavaa vuoropuhelua Puolan hallituksen kanssa.
- (9) Heinäkuun 30 päivänä 2016 Puolan presidentti allekirjoitti 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain, ja se julkaistiin virallisessa lehdessä 1 päivänä elokuuta 2016.
- (10) Perustuslakituomioistuin antoi 22 päivänä heinäkuuta 2016 annettua lakia koskevan tuomion 11 päivänä elokuuta 2016 ⁽¹⁾. Tuomion mukaan useat lain säännökset ovat perustuslain vastaisia, ja komissio katsoi suosituksessaan niiden kaikkien olevan huolestuttavia. Perustuslain vastaisuuteen liittyviä huolenaiheita herättävät erityisesti toimivallanjaon ja valtaoikeuksien tasapainon periaatteet ⁽²⁾, tuomioistuinten riippumattomuus muista vallankäyttöelimistä ⁽³⁾, tuomarien riippumattomuus ⁽³⁾ ja julkisten instituutioiden lahjomattomuuden ja tehokkuuden periaate ⁽⁴⁾. Puolan hallitus ei kuitenkaan tunnustanut tuomion pätevyyttä eikä julkaissut sitä virallisessa lehdessä.
- (11) Elokuun 16 päivänä 2016 Puolan hallitus julkaisi 21 tuomiota, jotka perustuslakituomioistuin oli antanut 6 päivän huhtikuuta ja 19 päivän heinäkuuta 2016 välisenä aikana. Julkaiseminen näyttää perustuneen 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain 89 §:ään. Tämän lainkohdan mukaan ”tuomiot, jotka perustuslakituomioistuin on antanut ennen 20 päivää heinäkuuta 2016 perustuslakituomioistuimesta 25 päivänä kesäkuuta 2015 annetun lain vastaisesti, julkaistaan 30 päivän kuluessa tämän lain voimaantulosta, lukuun ottamatta tuomioita, jotka koskevat sellaisia normatiivisia säädöksiä, joiden oikeusvaikutukset ovat lakanneet”. Kyseinen säännös on yksi perustuslakituomioistuimen 11 päivänä elokuuta 2016 antamassa tuomiossa perustuslainvastaisiksi todetuista säännöksistä. Hallitus ei ole julkaissut myöskään 9 päivänä maaliskuuta 2016 ja 11 päivänä elokuuta 2016 annettuja tuomioita eikä 11 päivän elokuuta 2016 jälkeen annettuja 16:ta tuomiota.
- (12) Puolan syyttäjänvirasto ilmoitti 18 päivänä elokuuta 2016, että perustuslakituomioistuimen presidenttiä vastaan aloitettaisiin rikostutkinta, koska tämä ei ollut sallinut uuden Sejmin joulukuussa 2015 nimittämien kolmen tuomarin astua virkaansa.
- (13) Euroopan parlamentti antoi 14 päivänä syyskuuta 2016 Puolan tilannetta koskevan päätöslauselman ⁽⁵⁾, jossa se muun muassa kehottaa ”Puolan hallitusta tekemään yhteistyötä komission kanssa perussopimuksissa esitetyn vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti, ja kehottaa hallitusta käyttämään komission sille myöntämän kolmen kuukauden määräajan kaikkien Sejmissä edustettuina olevien puolueiden osallistamiseen sellaisen kompromissin etsimiseen, jolla nykyinen perustuslaillinen kriisi voidaan ratkaista Venetsian komission lausuntoa ja komission suositusta tinkimättä noudattaen”.
- (14) Joukko Sejmin jäseniä esitti 30 päivänä syyskuuta 2016 uuden säädösehdotuksen, joka koski perustuslakituomioistuimen tuomareiden asemaa. Ehdotuksen säännökset koskevat perustuslakituomioistuimen tuomareiden oikeuksia ja velvollisuuksia, tuomareiden nimittämiseen liittyviä järjestelyjä, tuomareiden toimikautta ja sen päättymistä sekä tuomareiden koskemattomuutta ja henkilökohtaista lahjomattomuutta ja heihin kohdistuvia kurinpitotoimia.

⁽¹⁾ K 39/16.

⁽²⁾ Heinäkuun 22 päivänä 2016 annetun lain 38 §:n 3–6 momentti, 61 §:n 6 momentti, 83 §:n 2 momentti, 84–87 § ja 89 §.

⁽³⁾ Heinäkuun 22 päivänä 2016 annetun lain 26 §:n 1 momentin 1 kohdan g alakohhta ja 68 §:n 5–7 momentti.

⁽⁴⁾ Heinäkuun 22 päivänä 2016 annetun lain 38 §:n 3–6 momentti, 61 §:n 3 momentti, 61 §:n 6 momentti, 68 §:n 5–7 momentti ja 83 §:n 2 momentti.

⁽⁵⁾ Euroopan parlamentin päätöslauselma 14 päivänä syyskuuta 2016 Puolan viimeaikaisista tapahtumista ja niiden vaikutuksesta Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuihin perusoikeuksiin (2016/2774(RSP)).

- (15) Venetsian komissio antoi 14 päivänä lokakuuta 2016 lausunnon 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetusta laista ⁽¹⁾. Lausunnon mukaan kyseinen laki sisältää joitakin parannuksia verrattuna 22 päivänä joulukuuta 2015 annettuun lakiin, josta Venetsian komissio antoi lausunnon maaliskuussa 2016. Venetsian komissio totesi kuitenkin, että parannukset olivat liian rajoittuneita, koska eräät muut lain säännökset viivästyttäisivät ja haittaisivat perustuslakituomioistuimen työskentelyä huomattavasti ja tekisivät siitä tehottomaa sekä heikentäisivät perustuslakituomioistuimen riippumattomuutta, koska sen toimintaan kohdistuisi niiden perusteella liiallista lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan valvontaa. Tällaisia ovat muun muassa säännökset, jotka koskevat asian käsittelyn lykkäämistä enintään kuudella kuukaudella neljän tuomarin pyynnöstä, valtakunnansyyttäjän mahdollisuutta keskeyttää asian käsittely jäämällä pois oikeudenistunnosta sekä kaikkien institutionaalisten asioiden käsittelyn keskeyttämistä kuudeksi kuukaudeksi ja kirjaamista sen jälkeen uudelleen. Lausunnossa arvosteltiin myös järjestelyä, jonka mukaan ehdokkaat perustuslakituomioistuimen presidentin virkaan esitetään tasavallan presidentille, koska se voi johtaa ehdokkaan nimittämiseen ilman, että merkittävä osa tuomareista tukee ehdokasta. Lisäksi pääministerin kanslia on ilmoittanut harjoittavansa perustuslakituomioistuimen tuomioiden pätevyuden valvontaa ja kieltäytynyt niiden julkaisemisesta ilman mitään perustuslaillista tai muuta oikeusperustaa. Lausunnossa myös korostettiin, että tuomarien nimittämiseen liittyvää ongelmaa ei ole ratkaistu suosituksen mukaisesti ja että sen 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain säännöksen täytäntöönpano, jonka mukaan perustuslakituomioistuimen presidentin on annettava asioita käsiteltäväksi joulukuussa nimitetyille tuomareille, olisi vastoin perustuslakituomioistuimen tuomioita, jotka ovat yleisesti sitovia, mikä tarkoittaa että ne sitovat kaikkia valtioelimiä, myös perustuslakituomioistuinta ja sen presidenttiä. Lausunnon päätelmänä on, että Puolan parlamentti on lain hyväksyessään käyttänyt perustuslainmukaisuuden tarkistamista koskevia valtuuksia, joita sillä ei ole silloin kun se toimii tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti. Venetsian komissio katsoi, että Puolan parlamentti ja hallitus asettivat edelleen kyseenalaiseksi perustuslakituomioistuimen aseman perustuslaillisten kysymysten ylimpänä tulkitsijana ja ottivat nämä valtuudet omiin käsiinsä. Ne loivat perustuslakituomioistuimen tehokkaalle toiminnalle uusia esteitä ja heikensivät edelleen sen riippumattomuutta. Pidentäessään perustuslaillista kriisiä ne hankaloittivat perustuslakituomioistuimen toimintaa, sillä lausunnon mukaan perustuslakituomioistuin ei voi täyttää perustuslaillista tehtäväänsä demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien valvojana. Puolan hallitus päätti olla osallistumatta 14 päivänä lokakuuta 2016 järjestettyyn Venetsian komission istuntoon, koska se piti tämän antamaa lausuntoa yksipuolisena ja katsoi, että siinä ei ollut otettu huomioon hallituksen kantaa.
- (16) Joukko Sejmin jäseniä esitti 26 päivänä lokakuuta 2016 uuden säädösehdotuksen, joka koski perustuslakituomioistuimen organisaatiota ja menettelyjä. Ehdotus sisältää yksityiskohtaisia säännöksiä perustuslakituomioistuimen organisaatiosta ja menettelyistä, muun muassa presidentin ja varapresidentin valintaa koskevat uudet säännöt. Ehdotus täydentää Sejmin 30 päivänä syyskuuta 2016 esittämää säädösehdotusta, joka koskee perustuslakituomioistuimen tuomareiden asemaa (ks. edellä). Molemmat ehdotukset liittyvät läheisesti toisiinsa, ja niillä on tarkoitus korvata 22 päivänä heinäkuuta 2016 annettu laki.
- (17) Puolan hallitus vastasi komission suositukseen 27 päivänä lokakuuta 2016 eli suosituksessa asetetun kolmen kuukauden määräajan puitteissa. Vastauksessaan hallitus totesi olevansa eri mieltä kaikista suosituksessa esitetyistä näkemyksistä. Hallitus ei myöskään ilmoittanut mistään uusista toimenpiteistä, joilla pyritäisiin hälventämään komission esiin tuomia oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä huolenaiheita.
- (18) YK:n ihmisoikeuskomitea antoi 31 päivänä lokakuuta 2016 loppupäätelmänsä seitsemännestä Puolaa koskevasta määräaikauskertomuksesta. Ihmisoikeuskomitea totesi olevansa huolestunut lainsäädäntöuudistusten kielteisistä vaikutuksista, kuten perustuslakituomioistuinta koskevaan lakiin marras- ja joulukuussa 2015 ja heinäkuussa 2016 tehdyistä muutoksista sekä perustuslakituomioistuimen tuomioiden noudattamatta jättämisestä, perustuslakituomioistuimen toiminnasta ja riippumattomuudesta sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan YK:n kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanosta. Ihmisoikeuskomitea totesi myös olevansa huolestunut siitä, että pääministeri on kieltäytynyt julkaisemasta perustuslakituomioistuimen maaliskuu- ja elokuussa 2016 antamia tuomioita ja että hallitus pyrkii muuttamaan perustuslakituomioistuimen kokoonpanoa tavalla, jota perustuslakituomioistuin itse pitää perustuslain vastaisena. Lisäksi huolta herättää oikeudenkäyntimenettely, joka on aloitettu perustuslakituomioistuimen presidenttiä vastaan väitetyn valtuuksien väärinkäytön vuoksi. Ihmisoikeuskomitea katsoo päätelmissään, että Puolan olisi varmistettava perustuslakituomioistuimen ja sen tuomareiden lahjomattomuuden ja riippumattomuuden kunnioittaminen ja suojeleminen ja varmistettava kaikkien perustuslakituomioistuimen tuomioiden täytäntöönpano. Ihmisoikeuskomitea kehotti Puolaa julkaisemaan virallisesti kaikki perustuslakituomioistuimen tuomiot viipymättä, pidättymään sellaisten toimenpiteiden käyttöönotosta, jotka haittaavat perustuslakituomioistuimen toimintaa, ja varmistamaan perustuslakituomioistuimen jäsenille sellainen läpinäkyvä ja puolueeton nimitysmenettely ja virkasuoja, jotka täyttävät kaikki kansallisen ja kansainvälisen lainsäädännön mukaiset laillisuusvaatimukset.
- (19) Perustuslakituomioistuin antoi 7 päivänä marraskuuta 2016 tuomion niistä 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain säännöksistä, jotka koskevat perustuslakituomioistuimen presidentin ja varapresidentin valintaa ⁽²⁾. On pantava merkille, että koska kolme perustuslakituomioistuimen tuomaria kieltäytyi osallistumasta asian käsittelyyn ⁽³⁾ ja koska 7:n Sejmin lokakuussa 2015 laillisesti nimittämät kolme tuomaria eivät olleet astuneet

⁽¹⁾ Lausunto nro 860/2016, CDL-AD(2016)026.

⁽²⁾ K 44/16.

⁽³⁾ Ks. perustuslakituomioistuimen presidentin 7 päivänä marraskuuta 2016 antama määräys.

virkaan, perustuslakituomioistuimen oli annettava tuomio täyden kokoonpanon sijasta viiden tuomarin kokoonpanolla. Perustuslakituomioistuin ei ole voinut antaa tuomioita täydellä kokoonpanolla 11 päivän elokuuta 2016 jälkeen. Erään täydellä kokoonpanolla käsiteltävän asian käsittely oli siirrettävä 10 päivänä marraskuuta 2016 toiseen ajankohtaan, koska täyteen kokoonpanoon liittyvä läsnäolovaatimus ei täyttnyt. Perustuslakituomioistuimen yleiskokous ei myöskään pystynyt 30 päivänä marraskuuta ja 8 päivänä joulukuuta 2016 hyväksymään päätöslauselmaa ehdokkaiden esittämisestä perustuslakituomioistuimen presidentin virkaan, koska laissa säädetty päätösvaltaisuus ei toteutunut.

- (20) Senaatti hyväksyi 1 päivänä joulukuuta 2016 perustuslakituomioistuimen tuomareiden oikeusasemasta 30 päivänä marraskuuta 2016 annetun lain, jäljempänä 'tuomareiden asemaa koskeva laki'.
- (21) Senaatti hyväksyi 2 päivänä joulukuuta 2016 perustuslakituomioistuimen organisaatiosta ja menettelyistä 30 päivänä marraskuuta 2016 annetun lain, jäljempänä 'organisaatiota ja menettelyjä koskeva laki'.
- (22) Euroopan parlamentti keskusteli Puolan oikeusvaltion tilanteesta 14 päivänä joulukuuta 2016. Keskustelun yhteydessä komissio kehotti tiukasti Puolan viranomaisia pidättymään edellä mainittujen uusien lakien täytäntöönpanosta siihen asti, että perustuslakituomioistuin on tutkinut niiden perustuslainmukaisuuden.
- (23) Joulukuun 15 päivänä 2016 Senaatti hyväksyi 13 päivänä joulukuuta 2016 annetun lain, jolla organisaatiota ja menettelyjä koskeva laki ja tuomareiden asemaa koskeva laki pannaan täytäntöön, jäljempänä 'täytäntöönpanolaki'.
- (24) Tasavallan presidentti allekirjoitti 19 päivänä joulukuuta 2016 edellä mainitut kolme lakia, jotka julkaistiin virallisessa lehdessä. Samana päivänä tasavallan presidentti nimitti perustuslakituomioistuimen virkaa tekeväksi presidentiksi uuden Sejmin valitseman tuomarin Julia Przyłębskan.
- (25) Tuomari Przyłębska hyväksyi 20 päivänä joulukuuta 2016 niiden kolmen tuomarin virkaanastumisen, jotka 8:s Sejm oli nimittänyt ilman pätevää oikeusperustaa, ja kutsui koolle perustuslakituomioistuimen yleiskokouksen samalle päivälle. Lyhyen varoitusaajan vuoksi yksi tuomari ei voinut osallistua kokoukseen, vaan pyysi kokouksen siirtämistä seuraavaan päivään. Tuomari Przyłębska kieltäytyi siirtämästä kokousta, ja siitä jäi pois myös seitsemän muuta tuomaria. Kokoukseen osallistui vain kuusi tuomaria, muun muassa lainvastaisesti nimetyt kolme tuomaria. Kokouksessa valittiin tasavallan presidentille esitettäväksi kaksi ehdokasta, Julia Przyłębska ja Mariusz Muszyński.
- (26) Tasavallan presidentti nimitti 21 päivänä joulukuuta 2016 perustuslakituomioistuimen presidentiksi tuomari Julia Przyłębskan,

ON ANTANUT TÄMÄN SUOSITUKSEN:

1. Puolan tasavallan olisi otettava asianmukaisella tavalla huomioon jäljempänä esitettävä komission analyysi ja toteutettava tämän suosituksen 7 jaksossa esitettävät toimenpiteet niin, että havaitut ongelmat voidaan ratkaista annetussa määräajassa.

1. SUOSITUKSEN SOVELTAMISALA

2. Tämä suositus täydentää 27 päivänä heinäkuuta 2016 annettua suositusta. Siinä selvitetään, mitkä edellisessä suosituksessa esiin tuoduista huolenaiheista on korjattu ja esitetään jäljellä olevat ongelmat sekä eräitä sittemmin esiin nousseita uusia seikkoja, joita komissio pitää Puolan oikeusvaltion tilanteen kannalta huolestuttavina. Tämän perusteella Puolan hallitukselle esitetään suosituksia siitä, miten näihin huolenaiheisiin olisi puuttuttava. Huolta aiheuttavat seuraavat seikat:
 - (1) perustuslakituomioistuimen tuomarien nimittäminen ja perustuslakituomioistuimen näistä kysymyksistä 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 ja 11 päivänä elokuuta 2016 antamien tuomioiden täytäntöönpanon laiminlyönti;

- (2) useiden perustuslakituomioistuimen tuomioiden julkaisematta jättäminen ja täytäntöönpanon laiminlyönti maaliskuusta 2016 alkaen, mukaan lukien perustuslakituomioistuinta koskevista säädöksistä 9 päivänä maaliskuuta ja 11 päivänä elokuuta annetut tuomio;
- (3) perustuslakituomioistuimen toimintakyky ja uuden lainsäädännön perustuslainmukaisuuden tarkistamisen tehokkuus, mukaan lukien perustuslakituomioistuinta koskeva uusi lainsäädäntö ja erityisesti tuomareiden asemaa koskeva laki, organisaatiota ja menettelyjä koskeva laki ja täytäntöönpanolaki;
- (4) organisaatiota ja menettelyjä koskevaan lakiin ja täytäntöönpanolakiin sisältyvät säännöt, joita sovelletaan perustuslakituomioistuimen presidentin ja varapresidentin virkoihin hakevien ehdokkaiden valintaan ja perustuslakituomioistuimen virkaa tekevän presidentin nimittämiseen.

2. PERUSTUSLAKITUOMIOISTUIMEN TUOMARIEN NIMITTÄMINEN

3. Komissio esitti 27 päivänä heinäkuuta 2016 antamassaan suosituksessa ⁽¹⁾, että Puolan viranomaiset panevat täysimääräisesti täytäntöön perustuslakituomioistuimen 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 antamat tuomiot, joissa edellytetään, että 7:nneen Sejmin lokakuussa 2015 laillisesti nimittämät kolme tuomaria voivat ottaa vastaan virkansa perustuslakituomioistuimessa ja että 8:nneen Sejmin ilman pätevää oikeusperustaa nimittämät kolme tuomaria eivät ota tuomarin virkaa vastaan.
4. Komissio totesi, että 22 päivänä heinäkuuta 2016 annettu perustuslakituomioistuinta koskeva laki on ristiriidassa 3 ja 9 päivänä joulukuuta annettujen perustuslakituomioistuimen tuomioiden kanssa. Lain 90 §:n ⁽²⁾ mukaan perustuslakituomioistuimen presidentin on osoitettava asioita käsiteltäväksi kaikille tuomareille, jotka ovat vannoneet virkavalan tasavallan presidentille, vaikka nämä eivät olisi vielä ottaneet tuomarinvirkaa vastaan. Tämä säännös vaikuttaa laaditun varta vasten niitä kolmea tuomaria varten, jotka 8:s Sejm nimitti lainvastaisesti joulukuussa 2015. Sen nojalla nämä tuomarit voisivat ottaa tehtävän vastaan niiden virkojen puitteissa, joihin edellinen Sejm oli jo nimittänyt kolme tuomaria laillisesti, kuten 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 annetuissa tuomioissa todetaan.
5. Perustuslakituomioistuin katsoi 11 päivänä elokuuta 2016 antamassaan tuomiossa, että 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain 90 § on perustuslain vastainen, ja Venetsian komissio vahvisti 14 päivänä lokakuuta 2016 antamassaan lausunnossa, että kyseinen säännös ei ole oikeusvaltioperiaatteen mukainen ratkaisu ⁽³⁾.
6. Puolan hallitus on kuitenkin edelleen kieltäytynyt tunnustamasta 11 päivänä elokuuta 2016 annettua tuomiota ja julkaisemasta sitä virallisessa lehdessä (ks. 3 jakso jäljempänä).
7. Lisäksi tuomareiden asemaa koskevaan uuteen lakiin sisältyy säännös ⁽⁴⁾, joka on samanlainen kuin 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain 90 §, vaikka 11 päivänä elokuuta 2016 annetussa tuomiossa viimeksi mainittu lainkohta katsottiin perustuslain vastaiseksi. Myös organisaatiota ja menettelyjä koskevaan lakiin ⁽⁵⁾ ja täytäntöönpanolakiin ⁽⁶⁾ sisältyy säännöksiä, joilla pyritään vastaavaan vaikutukseen.
8. Puolan hallitus katsoo 27 päivänä lokakuuta 2016 antamassaan vastauksessa, että perustuslakituomioistuimen 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 antamissa tuomioissa ei määritellä tarkemmin tuomareita, joiden oli määrä astua virkaan, ja että uusi Sejm on nimittänyt joulukuussa 2015 viisi tuomaria laillisesti. Nämä näkemykset herättävät vakavaa huolta oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta, sillä niissä ei oteta millään tavoin huomioon kahden joulukuussa annetun tuomion oikeusvaikutuksia. Näkemykset ovat myös ristiriidassa perustuslakituomioistuimen kannan kanssa, jonka se on johdonmukaisesti toistanut muun muassa 11 päivänä elokuuta 2016 antamassaan tuomiossa. Puolan hallituksen vastaus tarkoittaa, että tilanne pysyy ennallaan perustuslakituomioistuimen tuomioista riippumatta.

⁽¹⁾ 2 jakso.

⁽²⁾ Katso myös 6 §:n 7 momentti.

⁽³⁾ Lausunto nro 860/2016, CDL-AD(2016)026, 106 kohta.

⁽⁴⁾ Ks. 5 §.

⁽⁵⁾ Ks. 6 §:n 1 momentti ja 11 §:n 5 momentti.

⁽⁶⁾ Ks. 18 §:n 2 momentti ja 21 §:n 2 momentti.

9. Vastauksessa myönnetään, että perustuslakituomioistuimien käsitteli 3 päivänä joulukuuta 2015 annetun tuomion tuomiolauselmassa tasavallan presidentin velvollisuutta ottaa viipymättä vastaan virkavala tuomarilta, jonka Sejm on valinnut perustuslakituomioistuimeen. Siinä kuitenkin todetaan, ettei tuomio velvoita muita viranomaisia soveltamaan siinä annettuja määräyksiä tietyllä tavalla yksittäistapauksessa. Tämän tulkinnan perusteella 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 annettujen tuomioiden vaikutus rajoittuisi hallituksen velvollisuuteen julkaista kyseiset tuomiot. Sen mukaan tuomioista ei aiheutuisi mitään muita oikeudellisia tai operatiivisia vaikutuksia eikä etenkin tasavallan presidentille velvollisuutta ottaa vastaan virkavala kyseisiltä tuomareilta. Tällainen tulkinta on vastoin valtiolinten vilpittömän yhteistyön periaatetta, joka on oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti hallitun demokraattisen valtion perustuslaillinen edellytys, kuten Venetsian komissio on lausunnoissaan todennut.
10. Komissio toteaa lisäksi myös Venetsian komission olevan sitä mieltä, että perustuslakituomioistuimen kokoonpanoa koskevan kiistan ratkaisun tulee perustua velvollisuuteen noudattaa perustuslakituomioistuimen tuomioita ja panna ne täysimääräisesti täytäntöön. Tämän vuoksi Venetsian komissio kehottaa kaikkia valtioelimiä ja erityisesti Sejmiä noudattamaan tuomioita täysimääräisesti ja panemaan ne täytäntöön ⁽¹⁾.
11. Päätelmänään komissio katsoo, että Puolan viranomaisten olisi noudatettava perustuslakituomioistuimen 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 antamia tuomioita ja pantava ne täysimääräisesti täytäntöön. Tuomioiden mukaan valtiolinten on tehtävä vilpittömä yhteistyötä varmistaakseen oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti, että 7:n Sejmin nimittämät kolme tuomaria voivat ottaa vastaan virkansa perustuslakituomioistuimessa ja että 8:n Sejmin ilman pätevää oikeusperustaa nimittämät kolme tuomaria eivät ota tehtäviä vastaan. Perustuslakituomioistuimesta 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain asianomaiset säännökset herättävät vakavaa huolta oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta, ja perustuslakituomioistuin on 11 päivänä elokuuta 2016 antamassaan tuomiossa katsonut niiden olevan perustuslain vastaisia. Puolan viranomaisten olisi noudatettava myös viimeksi mainittua tuomiota ja julkaistava se ja pantava se täytäntöön. Lisäksi tuomareiden asemaa koskevaan lakiin, organisaatiota ja menettelyjä koskevaan lakiin ja täytäntöönpanolakiin sisältyy säännöksiä ⁽²⁾, joilla pyritään vastaavaan vaikutukseen, minkä vuoksi myös ne ovat ristiriidassa kyseisen tuomion kanssa, joten niitä ei saa soveltaa.

3. PERUSTUSLAKITUOMIOISTUIMEN 9 PÄIVÄNÄ MAALISKUUTA 2016 ANTAMAN TUOMION JA SEN JÄLKEEN ANNETTujen TUOMIOIDEN JULKAISEMISEN JA TÄYTÄNTÖÖNPANON LAIMINLYÖNTI

12. Komissio esitti 27 päivänä heinäkuuta 2016 antamassaan suosituksessa, että Puolan viranomaiset julkaisevat ja panevat täysimääräisesti täytäntöön perustuslakituomioistuimen 9 päivänä maaliskuuta 2016 antaman tuomion ja sen jälkeen annetut tuomiot. Suosituksen mukaan Puolan viranomaisten olisi varmistettava, että tuomiot julkaistaan vastedes automaattisesti ja ettei julkaiseminen edellytä toimeenpano- tai lainsäädäntövallan käyttäjän päätöstä.
13. Elokuun 16 päivänä 2016 Puolan hallitus julkaisi 21 tuomiota, jotka perustuslakituomioistuin oli antanut 6 päivän huhtikuuta ja 19 päivän heinäkuuta 2016 välisenä aikana. Julkaiseminen tapahtui 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain 89 §:n nojalla. Puolan hallitus ei kuitenkaan ole edelleenkään julkaissut 9 päivänä maaliskuuta ja 11 päivänä elokuuta 2016 annettuja tuomioita, mikä on vastoin komission suosituksessa esitettyä kehotusta. Julkaisematta ovat myös kaikki 16 tuomiota, jotka perustuslakituomioistuin on antanut 11 päivän elokuuta 2016 jälkeen.
14. Perustuslakituomioistuin totesi 11 päivänä elokuuta 2016 antamassaan tuomiossa, että 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain 89 § on perustuslain vastainen, koska se on ristiriidassa niiden periaatteiden kanssa, jotka koskevat toimivallanjakoa ja valtaoikeuksien tasapainoa sekä tuomioistuinten riippumattomuutta muista vallankäyttöelimityistä.
15. Puolan hallituksen 27 päivänä lokakuuta antama vastaus vahvistaa, että hallitus katsoo edelleen olevansa toimivaltainen tarkistamaan perustuslakituomioistuimen tuomioiden lainmukaisuuden ja että tuomioiden automaattista julkaisemista ei voida varmistaa.
16. Organisaatiota ja menettelyjä koskevan lain 114 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään, että "Tuomioistuimen ratkaisut julkaistaan soveltuvassa virallisen lehden numerossa niiden periaatteiden ja menettelyjen mukaisesti, jotka on vahvistettu perustuslaissa ja normatiivisten säädösten ja eräiden muiden säädösten julkaisemisesta 20 päivänä heinäkuuta 2000 annetussa laissa [...]". Lisäksi säädetään, että "Perustuslakituomioistuimen presidentti päättää ratkaisujen julkaisemisesta". Tämä säännös on sinänsä oikeansuuntainen.

⁽¹⁾ Lausunto nro 833/2015, CDL-AD(2016)001, 136 kohta.

⁽²⁾ Ks. 7 kohdan alaviitteet.

17. Täytäntöönpanolain 19 §:ssä kuitenkin säädetään, että ”Perustuslakituomioistuimen tuomiot ja päätökset, jotka ovat ristiriidassa perustuslakituomioistuimesta 25 päivänä kesäkuuta 2015 annetun lain [...] tai perustuslakituomioistuimesta 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain kanssa ja jotka on annettu ennen 1 §:ssä tarkoitetun lain voimaantuloa, julkaistaan asianmukaisissa virallisen lehden numeroissa sen jälkeen kun perustuslakituomioistuimen virkaa tekevä presidentti on määrännyt ne julkaistavaksi, paitsi jos ne koskevat sääntelyvälineitä, joiden soveltaminen on päättynyt”. Perustuslakituomioistuin katsoi vastaavan säännöksen olevan perustuslain vastainen jo 11 päivänä elokuuta 2016 antamassaan tuomiossa. Komissio korosti suosituksessaan, että maininta, jonka mukaan tuomiot on annettu lainvastaisesti, on ristiriidassa vallanjaon periaatteen kanssa, koska tuomioiden lainmukaisuuden arviointi ei ole Sejmin tehtävä⁽¹⁾. Myös Venetsian komissio on vahvistanut tämän näkemyksen kahdessa lausunnossaan⁽²⁾. Lisäksi täytäntöönpanolain 19 §:ssä säädetty kielto julkaista tuomioita, jotka koskevat sellaisia normatiivisia säädöksiä, joiden soveltaminen on päättynyt, kohdistuu erityisesti 9 päivänä maaliskuuta, 11 päivänä elokuuta ja 7 päivänä marraskuuta 2016 annettuihin tuomioihin. Kyseinen säännös estää kaikkien tuomioiden täysimääräisen julkaisemisen niin kauan kuin perustuslakituomioistuimen presidenttiä ei ole nimitetty. Ei myöskään ole takeita siitä, että organisaatiota ja menettelyjä koskevan lain 114 §:n 2 momentilla varmistettaisiin, että tuleva perustuslakituomioistuimen presidentti julkaisee kaikki tuomiot, jotka on annettu ennen hänen virkakautensa alkua.
18. Päätelmänä voidaan todeta, että Puolan hallituksen jatkuva kieltäytyminen perustuslakituomioistuimen 9 päivänä maaliskuuta ja 11 päivänä elokuuta 2016 antamien, perustuslakituomioistuimesta annettuja säädöksiä koskevien tuomioiden ja kaikkien 11 päivänä elokuuta 2016 jälkeen annettujen tuomioiden julkaisemisesta virallisessa lehdessä synnyttää epävarmuutta perustuslakituomioistuimen toiminnan oikeusperustan ja sen antamien päätösten oikeusvaikutusten suhteen. Tämä epävarmuus heikentää perustuslainmukaisuuden valvonnan tehokkuutta ja herättää vakavaa huolta oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta. Tuomioistuinten lopullisten tuomioiden noudattaminen on oikeusvaltioperiaatteen liittyvä olennainen vaatimus. Kieltäytyminen sitovan ja lopullisen tuomion julkaisemisesta riistää tuomiolta sen automaattisen oikeusvoiman ja käytännön vaikutuksen. Tämä on ristiriidassa laillisuusperiaatteen ja toimivallanjaon periaatteen kanssa.

4. PERUSTUSLAKITUOMIOISTUINTA KOSKEVAN LAIN TARKISTUS JA UUDEN LAINSÄÄDÄNNÖN PERUSTUSLAINMUKAISUUDEN TARKISTAMISEN TEHOKKUUS

19. Komissio tarkasteli 27 päivänä heinäkuuta 2016 antamassaan suosituksessa yksityiskohtaisesti 22 päivänä heinäkuuta 2016 annettua lakia ja sen vaikutuksia, ottaen huomioon paitsi yksittäisten säännösten myös niiden muodostaman kokonaisuuden vaikutukset sekä perustuslakituomioistuimen aiemman oikeuskäytännön ja Venetsian komission lausunnon. Komissio suositti, että Puolan viranomaiset varmistaisivat, että perustuslakituomioistuinta koskevan lain muutoksissa noudatetaan perustuslakituomioistuimen tuomioita, myös 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 ja 9 päivänä maaliskuuta 2016 annettuja tuomioita, ja että niissä otetaan täysimääräisesti huomioon Venetsian komission 11 päivänä maaliskuuta 2016 antama lausunto. Komissio kehotti Puolan viranomaisia erityisesti varmistamaan, että vaatimukset, jotka koskevat päätösvaltaisuutta, asioiden käsittelyä kronologisessa järjestyksessä, valtakunnansyyttäjän mahdollisuutta estää asioiden käsittely, oikeudenistuntojen lykkäämistä tai vireillä oleviin asioihin vaikuttavia siirtymätoimenpiteitä sekä asioiden käsittelyn keskeyttämistä, eivät erikseen eivätkä yhdessä heikennä perustuslakituomioistuimen tehokkuutta perustuslain takaajana.
20. Puolan hallitus ei myönnä 27 päivänä lokakuuta 2016 antamassaan vastauksessa sitä, että 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetussa laissa ei oteta huomioon useimpia komission ja Venetsian komission mainitsemista huolenaiheista. Hallitus kiistää vastauksessaan väitteen, jonka mukaan perustuslakituomioistuin ei pysty hoitamaan perustuslainmukaisuuden tarkistamista koskevaa tehtäväänsä tehokkaasti, toteamalla, että perustuslakituomioistuin on antanut päätöksiä myös nk. perustuslaillisen kriisin aikana. Tämä argumentti on kuitenkin epäolennainen, koska perustuslakituomioistuin on pystynyt antamaan päätöksiä nimenomaan siksi, että se ei ole noudattanut asiaa koskevia menettelyvaatimuksia (11 päivänä elokuuta 2016 annettu tuomio), ja koska hallitus kieltäytyy julkaisemasta samaisia perustuslakituomioistuimen päätöksiä estääkseen niiden oikeusvaikutukset.
21. Puolan hallitus esittää vastauksessaan myös lyhyen selvityksen edellä mainitun lainsäädännön perusoikeuksien mukaisuudesta. Komissio toteaa, että selvitys ei poista perustuslakituomioistuimen suorittaman aidosti tehokkaan perustuslainmukaisuuden tarkistamisen tarvetta.

⁽¹⁾ Ks. suosituksen 23 kohta.

⁽²⁾ Lausunto nro 860/2016, 101 kohta; lausunto nro 833/2015, 43, 142 ja 143 kohta.

22. Puolan hallitus myös kiistää vastauksessaan, että perustuslakituomioistuimella olisi keskeinen rooli oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen varmistajana Puolassa. Komissio ei hyväksy tätä näkemystä. Perustuslakituomioistuin on nimenomaan yksi tärkeimmistä oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen takaajista Puolassa, erityisesti siksi, että sen tehtävänä on selvittää Puolan lakien perustuslainmukaisuus. Puolan perustuslaissa säädetään selkeästi, että perustuslakituomioistuimella on toimivalta ratkaista, ovatko säädökset ja kansainväliset sopimukset perustuslain mukaisia tai onko jokin säädös sellaisen ratifioidun kansainvälisen sopimuksen mukainen, jonka ratifiointi edellyttää lakiin perustuvaa ennakkohyväksyntää, tai ovatko valtion keskeisten elinten antamat säännökset perustuslain, ratifioitujen kansainvälisten sopimusten ja säädösten mukaisia, tai ovatko poliittisten puolueiden tavoitteet ja toiminta perustuslain mukaisia. Lisäksi perustuslakituomioistuimella on perustuslain mukaan toimivalta käsitellä perustuslain loukkauksia koskevat valitukset ⁽¹⁾. Perustuslakituomioistuimen tehtävänä on myös ratkaista keskeisten perustuslaillisten valtioelinten väliset riita-asiat ⁽²⁾. Tähän perustuslakituomioistuimen perustehtävään ei vaikuta se, että perustuslain mukaan valtakunnanoikeus käsittelee perustuslain tai muun säädöksen loukkauksia koskevat asiat, kun tekijänä ovat tietyt henkilöt ⁽³⁾, ja että tasavallan presidentin tehtävänä on varmistaa perustuslain noudattaminen ⁽⁴⁾.
23. Komissio toteaa, että organisaatiota ja menettelyjä koskevassa laissa ei ole enää jäljempänä lueteltuja 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain säännöksiä, jotka suosituksen mukaan olivat ongelmallisia: 26 §:n 1 momentin 1 kohdan g alakohta asioiden siirtämisestä käsiteltäväksi täydellä kokoonpanolla ⁽⁵⁾, 38 §:n 3 momentti asioiden käsittelystä kronologisessa järjestyksessä ⁽⁶⁾, 68 §:n 5–8 momentti oikeudenistuntojen lykkäämisestä ⁽⁷⁾, 61 §:n 6 momentti valtakunnansyyttäjän mahdollisuudesta estää asioiden käsittely ⁽⁸⁾ ja 83–86 § vireillä olevia asioita koskevasta siirtymäsäännöksistä ⁽⁹⁾. Komissio huomauttaa, että nämä ongelmat olisi voitu ratkaista pelkästään julkaisemalla perustuslakituomioistuimen 11 päivänä elokuuta 2016 antama tuomio, jossa kyseiset säännökset todetaan perustuslain vastaisiksi. Tätä varten ei olisi tarvinnut antaa uutta lakia.
24. Komissio toteaa, että näistä parannuksista huolimatta jäljellä on yhä eräitä huolenaiheita. Niihin kuuluu erityisesti se, että täyttää kokoonpanoa varten tarvittava tuomarien määrä on edelleen yksitoista, kun se perustuslakituomioistuimesta vuonna 1997 annetussa laissa ja 25 päivänä kesäkuuta 2015 annetussa laissa oli yhdeksän. Kuten suosituksessa todetaan ⁽¹⁰⁾, tämä rajoittaa perustuslakituomioistuimen päätöksentekoprosessia erityisesti nyt kun tuomareita on vain 12 (koska 7:nnen Sejmin lokakuussa 2015 laillisesti nimittämät kolme tuomaria eivät ole astuneet virkaan). Suosituksessa mainittu riski siitä, että täyteen kokoonpanoon liittyvä läsnäolovaatimus ei aina täyty, on jo toteutunut ⁽¹¹⁾.
25. Lisäksi organisaatiota ja menettelyjä koskeva laki, tuomareiden asemaa koskeva laki ja täytäntöönpanolaki sisältävät myös muita säännöksiä, jotka ovat pahentaneet eräitä suosituksessa mainittuja huolenaiheita (ks. 2 jakso tuomarien nimittämisestä ja 3 jakso tuomioiden julkaisemisesta) tai aiheuttaneet uusia, tuomareiden asemaan (ks. 4.1 jakso) sekä perustuslakituomioistuimen presidentin, varapresidentin ja virkaa tekevän presidentin nimittämiseen (ks. 5 jakso) liittyviä huolenaiheita.

4.1 Tuomarien asemaan liittyvät huolenaiheet

4.1.1 Kurinpitomenettely

26. Tuomareiden asemaa koskevan lain 26 §:ssä säädetään seuraavaa: ”Jos perustuslakituomioistuimen tuomari tekee 24 §:n 1 momentissa tarkoitetun virheen, Puolan tasavallan presidentti voi ilmoittaa siitä [...] perustuslakituomioistuimen presidentille valtakunnansyyttäjän aloitteesta Korkeimman oikeuden ensimmäistä presidenttiä

⁽¹⁾ Perustuslain 188 §.

⁽²⁾ Perustuslain 189 §.

⁽³⁾ Perustuslain 198 §:ssä mainitaan tässä yhteydessä tasavallan presidentti, pääministeri ja valtioneuvoston jäsenet, Puolan kansallispankin pääjohtaja, Puolan ylimmän valvontaelimen (Najwyższa Izba Kontroli) pääjohtaja, yleisradio- ja televisiotoimintaa käsittelevän kansallisen neuvoston jäsenet, henkilöt jotka pääministeri on valtuuttanut johtamaan eri ministeriöitä, sekä asevoimien komentaja.

⁽⁴⁾ Perustuslain 126 §.

⁽⁵⁾ Ks. suosituksen 4.2.1 kohta.

⁽⁶⁾ Ks. suosituksen 4.2.3 kohta.

⁽⁷⁾ Ks. suosituksen 4.2.7 kohta.

⁽⁸⁾ Ks. suosituksen 4.2.6 kohta.

⁽⁹⁾ Ks. suosituksen 4.2.8 kohta.

⁽¹⁰⁾ Ks. suosituksen 43 kohta.

⁽¹¹⁾ Ks. edellä johdanto-osan 19 kappale.

kuultuaan.”⁽¹⁾ Lain 27 §:n 5 momentissa säädetään seuraavaa: ”Jos kurinpitotoimista vastaava virkamies ei löydä perusteita toimivaltaisen yksikön pyytämän kurinpitomenettelyn aloittamiseen, hänen on annettava päätös olla aloittamatta menettely. Edellä 26 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tehnyt viranomainen voi valittaa päätöksestä ensimmäisen oikeusasteen kurinpitotuomioistuimeen seitsemän päivän kuluessa päätöksen tiedoksiantamisesta.” Lain 27 §:n 6 momentin nojalla kyseinen tuomioistuin tutkii valituksen viimeistään 14 päivän kuluttua sen tekemisestä. Jos päätös kieltäytyä kurinpitomenettelyn aloittamisesta kumotaan, kurinpitotuomioistuimen antamat jatkotoimia koskevat ohjeet sitovat kurinpitotoimista vastaavaa virkamiestä.

27. Komissio korosti oikeusvaltiota koskevassa suosituksessaan 22 päivänä joulukuuta 2015 annetun lain osalta, että tasavallan presidentillä ei pitäisi olla valtuuksia aloittaa kurinpitomenettelyä, ja totesi, että tällaisen säännöksen poistaminen 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetusta laista merkitsi parannusta. Komissio muistuttaa myös, että perustuslakituomioistuin oli todennut 9 päivänä maaliskuuta 2016 antamassaan tuomiossa, että 22 päivänä joulukuuta 2015 annetun lain säännös, jonka nojalla muut valtioelimet otettiin mukaan perustuslakituomioistuimen tuomareita koskeviin kurinpitomenettelyihin, oli perustuslain vastainen, ja että myös Venetsian komissio oli arvostellut sitä 11 päivänä maaliskuuta 2016 antamassaan lausunnossa. Sen vuoksi komissio on huolestunut siitä, että lakiin on nyt otettu uudelleen säännös, jossa tasavallan presidentille annetaan valtuudet aloittaa kurinpitomenettely. Se, että oikeuslaitoksen ulkopuolinen toimija voi aloittaa tällaisen menettelyn ja että nämä instituutiot voivat valittaa ensimmäisen oikeusasteen kurinpitotuomioistuimelle, jos kurinpitomenettelystä vastaava virkamies ei löydä perusteita kurinpitomenettelyn aloittamiseen, voi vaarantaa perustuslakituomioistuimen riippumattomuuden.

4.1.2 Mahdollisuus varhaiseläkkeeseen

28. Täytäntöönpanolain 10 §:ssä säädetään seuraavaa: ”1. Perustuslakituomioistuimen tuomari, jonka virkakausi on alkanut ennen (tuomareiden asemaa koskevan lain) voimaantuloa, voi viimeistään kuukauden kuluttua lain voimaantulosta ilmoittaa perustuslakituomioistuimen presidentille jäävänsä eläkkeelle sen vuoksi, että hänen virkakautensa aikana otetaan käyttöön perustuslakituomioistuimen tuomareiden virkavelvollisuuksia koskevat uudet säännöt, jotka vahvistetaan tämän lain 11 §:n 3 momentissa ja 13 ja 14 §:ssä⁽²⁾. 2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettu tuomarin eläkkeelle jääminen tulee voimaan sitä kuukautta seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä, jonka aikana ilmoitus tehtiin. Eläkkeelle jääminen vahvistetaan perustuslakituomioistuimen presidentin päätöksellä.”
29. Säännös näyttäisi kannustavan tuomareita jäämään varhaiseläkkeelle, koska sen nojalla perustuslakituomioistuimen tuomarit voisivat poikkeuksellisesti hyödyntää täysimääräisesti eläketuomarin asemaan liittyviä etuja (mukaan lukien vanhuuseläkkeen saaminen) ilman että heidän tarvitsisi palvella virkakauttaan loppuun. Jos tuomari ei halua jatkaa virassaan uusien sääntöjen mukaisesti, tällainen varhaiseläke olisi edullisempi vaihtoehto kuin virasta eroaminen. Tällaisen edullisen järjestelyn tarjoaminen merkitsee sitä, että lainsäädäntövalta puuttuu perustuslakituomioistuimen riippumattomuuteen, koska tarkoituksena on kannustaa perustuslakituomioistuimen nykyisiä tuomareita jättämään tehtävänsä ennen virkakautensa päättymistä ja vaikuttaa näin heidän päätöksensä.

4.1.3 Muut säännökset

30. Tuomareiden asemaa koskevalla lailla otetaan käyttöön perustuslakituomioistuimen tuomareita koskevia uusia vaatimuksia, jotka koskevat taloudellista osallistumista yrityksiin⁽³⁾, varallisuusilmoitusta⁽⁴⁾ sekä puolison taloudellisesta toiminnasta ilmoittamista⁽⁵⁾. Lisäksi laissa säädetään kauaskantoisista seurauksista siinä tapauksessa, että näitä säännöksiä ei noudateta: kyseisten velvollisuuksien laiminlyönti vastaa perustuslakituomioistuimen tuomarin virasta eroamista. Säännöksiin voi liittyä kysymys oikeasuhteisuudesta ja, kuten korkein oikeus on huomauttanut, perustuslainmukaisuudesta⁽⁶⁾. Sen vuoksi on erityisen tärkeää suorittaa näiden säännösten perustuslainmukaisuuden tehokas tarkistus.

⁽¹⁾ Lain 24 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa: ”Perustuslakituomioistuimen tuomariin voidaan kohdistaa perustuslakituomioistuimen kurinpitomenettely, jos hän rikkoo lakia, vaarantaa perustuslakituomioistuimen tuomarin viran arvokkuuden, rikkoo perustuslakituomioistuimen tuomarin eettisiä sääntöjä tai syyllistyy muuhun epäeettiseen käytökseen, joka voisi heikentää luottamusta tuomareiden puolueettomuuteen tai riippumattomuuteen.”

⁽²⁾ Tuomareiden asemaa koskevan lain 11 §:n 3 momentissa viitataan sääntöihin, jotka koskevat perustuslakituomioistuimen tuomareiden taloudellista osallistumista yrityksiin; 13 §:ssä viitataan perustuslakituomioistuimen tuomareiden velvollisuuteen antaa ilmoitus omasta ja puolisonsa toiminnasta; 14 §:ssä viitataan perustuslakituomioistuimen tuomareiden velvollisuuteen antaa ilmoitus varallisuudestaan.

⁽³⁾ 11 §:n 3 momentti.

⁽⁴⁾ 14 §.

⁽⁵⁾ 13 §.

⁽⁶⁾ Ks. korkeimman oikeuden 12 päivänä lokakuuta 2016 antama lausunto tuomareiden asemaa koskevasta lakiehdotuksesta.

31. Komissio huomauttaa myös, että organisaatiota ja menettelyjä koskeva laki muuttaa merkittävästi perustuslakituomioistuimen sisäistä organisaatiota, sillä perustuslakituomioistuimen kanslian tilalle tulee kaksi uutta elintä: perustuslakituomioistuimen kirjaamo ja oikeudellisen yksikön kanslia⁽¹⁾. Täytäntöönpanolaissa säädetään, että perustuslakituomioistuimen kanslia lakkautetaan 31 päivään joulukuuta 2017 mennessä⁽²⁾ ja että nykyisille työntekijöille ei anneta mitään takeita heidän työsuhteensa jatkumisesta perustuslakituomioistuimessa tämän jälkeen⁽³⁾. Kun otetaan huomioon vireillä olevat perustuslakituomioistuinta koskevat kiistat sekä tämän suosituksen 5 jaksossa esiin tuodut perustuslakituomioistuimen uuden presidentin ja virkaa tekevän presidentin nimittämiseen liittyvät huolenaiheet, tällainen organisaatiouudistus saattaisi entisestään heikentää perustuslakituomioistuimen vakautta ja perustuslainmukaisuuden tarkistuksen tehokkuutta.

4.2 Vacatio legis

32. Täytäntöönpanolain keskeiset säännökset tulevat voimaan ilman oikeudellista määräaika (vacatio legis)⁽⁴⁾, heti lain julkaisemista seuraavana päivänä. Myös organisaatiota ja menettelyjä sekä tuomareiden asemaa koskevien lakien keskeiset säännökset tulevat voimaan ilman tällaista määräaika eli heti julkaisemista seuraavana päivänä. Tämä koskee myös säännöksiä, joiden nojalla laittomasti nimitetyt ns. joulukuun tuomarit voivat astua virkaansa⁽⁵⁾. Perustuslakituomioistuimesta 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain säännösten soveltaminen lakkaa täytäntöönpanolain julkaisemista seuraavana päivänä⁽⁶⁾.
33. Tästä seuraa, että perustuslakituomioistuin ei voi arvioida näiden keskeisten säännösten perustuslainmukaisuutta ennen niiden voimaantuloa. Tällaisissa olosuhteissa perustuslainmukaisuuden tarkistusta ei voida pitää tehokkaana. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että Venetsian komissio korosti 11 päivänä maaliskuuta 2016 antamassaan lausunnossa, että perustuslakituomioistuimen on voitava tarkastella sen toimintaa säätelevää tavallista säännöstä ennen kuin se tulee voimaan.

4.3 Uuden lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvonnan tehottomuuden seuraukset

34. Sejm on antanut useita erityisen arkaluonteisia uusia säädöksiä, usein nopeutetulla lainsäädäntömenettelyllä. Näitä ovat uusi medialaki⁽⁷⁾, uusi virkamieslaki⁽⁸⁾, laki poliisilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta⁽⁹⁾ ja yleistä syyttäjänvirastoa koskevat lait⁽¹⁰⁾ sekä uusi laki oikeusasiamiehestä ja eräiden muiden lakien muuttamisesta⁽¹¹⁾. Komissio on pyytänyt Puolan hallitukselta selvitystä näistä lainsäädäntöuudistuksista ja niiden sisällöstä 1 päivänä helmikuuta 2016 ja 3 päivänä maaliskuuta 2016 päivätyillä kirjeillä, mutta pyyntöihin ei ole toistaiseksi vastattu. Sejm on hyväksynyt myös useita muita arkaluonteisia säädösehdotuksia, kuten lain kansallisesta medianeuvostosta⁽¹²⁾ ja uuden terrorismintorjuntalain⁽¹³⁾.

⁽¹⁾ Perustuslakituomioistuimen kirjaamo ja oikeudellisen yksikön kansliaa koskevat yksityiskohtaiset säännökset ovat lain 16–32 §:ssä.

⁽²⁾ 11 §.

⁽³⁾ 13 §.

⁽⁴⁾ Lain 23 §:n nojalla seuraavat säännökset tulevat voimaan julkaisemista seuraavana päivänä: 1–3 §, 12 § sekä 16–22 §. Seuraavat säännökset tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018: 4–5 § ja 8 §. Muut säännökset tulevat voimaan 14 päivän kuluttua lain julkaisemispäivästä. Säännökset, jotka tulevat voimaan julkaisemista seuraavana päivänä, koskevat muun muassa perustuslakituomioistuimen virkaa tekevän presidentin nimittämistä, kolmen lainvastaisesti nimitetyn ns. joulukuun tuomarin virkaan astumista ja uutta menettelyä, jonka mukaan valitaan ehdokkaat perustuslakituomioistuimen presidentiksi.

⁽⁵⁾ Ks. täytäntöönpanolain 1 ja 2 §. Kummankin lain muut säännökset tulevat voimaan 14 päivän kuluttua julkaisemispäivästä. Organisaatiota ja menettelyjä koskevan lain säännöksistä vain 16–32 § tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

⁽⁶⁾ Ks. 3 ja 23 §. Heinäkuun 22 päivänä 2016 annetun lain säännöksistä pysyvät voimassa 1 päivään tammikuuta 2018 vain 18 §:n 1, 4 ja 5 momentti, jotka koskevat perustuslakituomioistuimen ja sen kanslian organisaatioon ja hallintoon liittyviä työolosuhteita.

⁽⁷⁾ Laki yleisradiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta, annettu 30 päivänä joulukuuta 2015, julkaistu virallisessa lehdessä 7 päivänä tammikuuta 2016, 25 kohta.

⁽⁸⁾ Laki virkamieslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, annettu 30 päivänä joulukuuta 2015, julkaistu virallisessa lehdessä 8 päivänä tammikuuta 2016, 34 kohta.

⁽⁹⁾ Laki poliisilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, annettu 15 päivänä tammikuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 4 päivänä helmikuuta 2016, 147 kohta.

⁽¹⁰⁾ Laki syyttäjänvirastosta, annettu 28 päivänä tammikuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 15 päivänä helmikuuta 2016, 177 kohta; syyttäjänvirastosta 28 päivänä tammikuuta 2016 annetun lain täytäntöönpanoasetukset, julkaistu virallisessa lehdessä 15 päivänä helmikuuta 2016, 178 kohta.

⁽¹¹⁾ Laki oikeusasiamiehestä ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, annettu 18 päivänä maaliskuuta 2016. Tasavallan presidentti allekirjoitti lain 4 päivänä toukokuuta 2016.

⁽¹²⁾ Laki kansallisesta medianeuvostosta, annettu 22 päivänä kesäkuuta 2016. Tasavallan presidentti allekirjoitti lain 27 päivänä kesäkuuta 2016.

⁽¹³⁾ Laki terrorismintorjunnasta, annettu 10 päivänä kesäkuuta 2016. Tasavallan presidentti allekirjoitti lain 22 päivänä kesäkuuta 2016. Komissio on lisäksi tietoinen siitä, että oikeusministeri on antanut 5 päivänä toukokuuta 2016 kansallisen lainsäädäntökeskuksen käsiteltäväksi uuden lain, jolla muutetaan kansallisesta tuomarineuvostosta annettua lakia ja eräitä muita lakeja.

35. Komissio katsoo, että niin kauan kuin perustuslakituomioistuimien ei voi täysin taata perustuslainmukaisuuden valvonnan tehokkuutta, on käytännössä mahdotonta varmistaa tehokkaasti, että edellä tarkoitetun kaltaiset säädökset ovat perustuslain ja perusoikeuksien mukaisia.
36. Komissio toteaa, että uusi lainsäädäntö (erityisesti mediaa koskeva lainsäädäntö ⁽¹⁾) herättää huolta muun muassa tiedotusvälineiden vapauden ja moniarvoisuuden toteutumisesta. Tarkemmin sanoen uudessa medialainsäädännössä muutetaan julkisten yleisradioyhtiöiden hallinto- ja valvontaelimien nimityssääntöjä niin, että ne ovat hallituksen (valtiovarainministeriön) eivätkä itsenäisen elimen valvonnan alaisia. Uudessa lainsäädännössä myös säädetään nykyisten hallinto- ja valvontaelinten välittömästä erottamisesta. Tässä yhteydessä komissio kysyy erityisesti, onko henkilöillä, joihin laki vaikuttaa, mahdollisuus turvautua oikeudellisiin suojakeinoihin. Perustuslakituomioistuimien antoi 13 päivänä joulukuuta 2016 viiden tuomarin kokoonpanolla tuomion ⁽²⁾, jossa se katsoi tiettyjen säännösten olevan perustuslain vastaisia.
37. Myös uuden virkamieslain ⁽³⁾ kaltainen lainsäädäntö on tärkeä oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Komissio on tiedustellut Puolan hallitukselta 1 päivänä helmikuuta ja 3 päivänä maaliskuuta 2016 päivätyillä kirjeillä ⁽⁴⁾, onko henkilöillä, joihin laki vaikuttaa, mahdollisuus turvautua oikeudellisiin suojakeinoihin. Puolan hallitus ei ole toistaiseksi vastannut näihin komission tiedusteluihin.
38. Myös poliisilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta annettuun lakiin ⁽⁵⁾ voi liittyä kysymyksiä perusoikeuksien, muun muassa yksityisyydensuojan ja tietosuojan toteutumisesta. Venetsian komission edustajat kävivät Varsovassa 28 ja 29 päivänä huhtikuuta 2016 keskustelemassa poliisilain ja eräiden muiden lakien muutoksista. Venetsian komissio antoi asiasta lausunnon ⁽⁶⁾ 10 ja 11 päivänä kesäkuuta 2016 pidetyssä istunnossa. Lausunnossa todetaan muun muassa, että laissa säädetty menettelylliset takeet ja aineelliset edellytykset eivät edelleenkään riitä estämään sen liiallista käyttöä ja aiheutonta puuttumista yksilöiden yksityisyydensuojaan.
39. Myös uusi terrorismintorjuntalainsäädäntö saattaa herättää kysymyksiä perusoikeuksien toteutumisesta ⁽⁷⁾. Lain perustuslainmukaisuus on tarkistettavana.
40. Myös kokoontumisvapaudesta 13 päivänä joulukuuta annettu laki ⁽⁸⁾ saattaa herättää kysymyksiä perusoikeuksien ja erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksessa vahvistetun kokoontumisvapauden ⁽⁹⁾ noudattamisesta.
41. Sejmin kanslian tiedotusosasto antoi 14 päivänä joulukuuta 2016 lausunnon median työskentelyolosuhteiden muuttumisesta Sejmissä ja senaatissa, mikä herätti huolta ilmaisun ja tiedonvälityksen vapauden noudattamisesta. Sejm hyväksyi vuotta 2017 koskevan budjettilain 16 päivänä joulukuuta 2016 ristiriitaisissa olosuhteissa. Väitettiin muun muassa, että päätösvaltaisuus ei toteutunut, että yksi Sejmin jäsen suljettiin pois äänestyksestä ja että tiedotusvälineitä estettiin raportoimasta äänestyksestä. Näistä toimenpiteistä ja niiden hyväksymisolosuhteista on tehtävä tehokas oikeudellinen tarkastelu, jossa tarvittaessa arvioidaan myös niiden perustuslainmukaisuutta.
42. Yhteenvetona komissio toteaa, että niin kauan kuin perustuslakituomioistuimien ei voi täysin taata perustuslainmukaisuuden valvonnan tehokkuutta, on käytännössä mahdotonta varmistaa, että säädökset ovat perustuslain ja perusoikeuksien mukaisia. Tämä herättää vakavaa huolta oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta, etenkin kun Sejm on viime aikoina hyväksynyt useita erityisen arkaluonteisia uusia säädöksiä, joiden perustuslainmukaisuus olisi voitava tarkistaa.

⁽¹⁾ Laki yleisradiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta, annettu 30 päivänä joulukuuta 2015, julkaistu virallisessa lehdessä 7 päivänä tammikuuta 2016, 25 kohta, ja laki kansallisesta medianeuvostosta, annettu 22 päivänä kesäkuuta 2016. Tasavallan presidentti allekirjoitti lain 27 päivänä kesäkuuta 2016.

⁽²⁾ K13/16.

⁽³⁾ Laki virkamieslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, annettu 30 päivänä joulukuuta 2015, julkaistu virallisessa lehdessä 8 päivänä tammikuuta 2016, 34 kohta.

⁽⁴⁾ Ensimmäisen varapuheenjohtajan Frans Timmermansin kirje oikeusministeri Zbigniew Ziobrolle, päivätty 1 päivänä helmikuuta 2016. Ensimmäisen varapuheenjohtajan Frans Timmermansin kirje ulkoasiainministeri Witold Waszczykowskiille, päivätty 3 päivänä maaliskuuta 2016.

⁽⁵⁾ Laki poliisilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, annettu 15 päivänä tammikuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 4 päivänä helmikuuta 2016, 147 kohta.

⁽⁶⁾ Lausunto nro 839/2016. CDL-AD(2016)012.

⁽⁷⁾ Laki terrorismintorjunnasta, annettu 10 päivänä kesäkuuta 2016. Tasavallan presidentti allekirjoitti lain 22 päivänä kesäkuuta 2016.

⁽⁸⁾ Tasavallan presidentti ei ole vielä allekirjoittanut 13 päivänä joulukuuta 2016 annettua lakia kokoontumisvapaudesta annetun lain muuttamisesta.

⁽⁹⁾ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artikla.

5. PERUSTUSLAKITUOMIOISTUIMEN PRESIDENTIN, VARAPRESIDENTIN JA VIRKAA TEKEVÄN PRESIDENTIN NIMITTÄMINEN

43. Organisaatiota ja menettelyjä koskevassa uudessa laissa on säännöksiä niiden ehdokkaiden valinnasta, jotka perustuslakituomioistuimen yleiskokous esittelee tasavallan presidentille perustuslakituomioistuimen presidentin ja varapresidentin virkoihin. Myös täytäntöönpanolaissa on säännöksiä, jotka koskevat ehdokkaiden valintaa perustuslakituomioistuimen presidentin virkaan, ja säännöksiä, joiden nojalla tasavallan presidentti voi nimittää tuomarin hoitamaan väliaikaisesti perustuslakituomioistuimen presidentin virkaa (perustuslakituomioistuimen virkaa tekevä presidentti).
44. Komissio muistuttaa, että perustuslain 194 §:n 2 momentin mukaan tasavallan presidentti nimittää perustuslakituomioistuimen presidentin ja varapresidentin "perustuslakituomioistuimen tuomareiden yleiskokouksen esittämien ehdokkaiden joukosta". Perustuslakituomioistuimen presidentin virkakausi päättyi 19 päivänä joulukuuta 2016. Perustuslakituomioistuimen nykyisen varapresidentin virkakausi päättyi 26 päivänä kesäkuuta 2017. Edellisessä kohdassa mainitut kaksi lakia on jo hyväksytty, ja tasavallan presidentti on allekirjoittanut ne. Lait hyväksyttiin kaiken lisäksi erittäin nopeassa tahdissa (täytäntöönpanolain luonnos toimitettiin Sejmille 24 päivänä marraskuuta 2016), ilman oikeudellista määräaikaa, jonka puitteissa perustuslainmukaisuuden tarkistus olisi voitu suorittaa. Kun lait hyväksyttiin, perustuslakituomioistuin oli jo alkanut valita tasavallan presidentille esitettäviä ehdokkaita perustuslakituomioistuimen presidentin virkaan 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain mukaisesti ⁽¹⁾. Perustuslakituomioistuimen yleiskokous ei kuitenkaan pystynyt hyväksymään päätöslauselmaa ehdokkaiden esittämisestä perustuslakituomioistuimen presidentin virkaan, koska lakisääteinen päätösvaltaisuus ei toteutunut ⁽²⁾.

5.1 Perustuslakituomioistuimen presidentin ja varapresidentin valintamenettely

45. Täytäntöönpanolaissa ja organisaatiota ja menettelyjä koskevassa laissa vahvistetaan uudet menettelysäännöt, joiden mukaan valitaan ehdokkaat perustuslakituomioistuimen presidentin ja varapresidentin virkoihin. Täytäntöönpanolakiin sisältyvä menettely ⁽³⁾ on tarkoitettu erityisesti vireillä olevaa perustuslakituomioistuimen presidentin valintaa varten, ja sitä sovelletaan lain 16 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa (ks. 5.3 jakso jäljempänä). Organisaatiota ja menettelyjä koskevassa laissa ⁽⁴⁾ vahvistetaan menettely, jota sovelletaan yleisesti tuleviin perustuslakituomioistuimen presidentin ja varapresidentin valintamenettelyihin. Se on jokseenkin samanlainen kuin täytäntöönpanolaissa vahvistettu menettely.
46. Perustuslakituomioistuimen presidentin uusi valintamenettely edellyttää, että nykyisen Sejmin lainvastaisesti nimittämät kolme ns. joulukuun tuomaria osallistuvat menettelyyn ⁽⁵⁾. Komissio katsoo, että vaatimus tekee koko valintamenettelystä perustuslainvastaisen (ks. 2 jakso jäljempänä). Vastaavasti se, että laillisesti valitut ns. lokakuun tuomarit eivät voi osallistua menettelyyn, voi niin ikään vaikuttaa sen tulokseen, mikä tekee menettelystä lainvastaisen.
47. Uusi menettely ei myöskään takaa, että tasavallan presidentille esitetään ainoastaan ehdokkaat, joilla on takanaan perustuslakituomioistuimen yleiskokouksen enemmistön tuki ⁽⁶⁾. Perustuslakituomioistuimen 7 päivänä marraskuuta 2016 antaman tuomion mukaan perustuslain 194 §:n 2 momenttia on tulkittava siten, että tasavallan presidentti nimittää perustuslakituomioistuimen presidentin niiden ehdokkaiden joukosta, joita kannattaa perustuslakituomioistuimen yleiskokouksen enemmistö. Näin ollen uusi menettely on ristiriidassa perustuslakituomioistuimen 7 päivänä marraskuuta 2016 antaman tuomion kanssa. Myös Venetsian komissio korosti 14 päivänä lokakuuta 2016 antamassaan lausunnossa, että valintamenettelyssä on tärkeää varmistaa, että tasavallan presidentille esitettäväksi ehdokkaiksi voidaan valita ainoastaan sellaisia hakijoita, joilla on takanaan merkittävä tuki perustuslakituomioistuimessa ⁽⁷⁾.
48. Sama pätee menettelyyn, jonka mukaan valitaan ehdokkaat perustuslakituomioistuimen varapresidentin virkaan ⁽⁸⁾; menettely on samanlainen kuin organisaatiota ja menettelyjä koskevassa laissa vahvistettu menettely ehdokkaiden valitsemiseksi perustuslakituomioistuimen presidentin virkaan.

⁽¹⁾ Perustuslakituomioistuin tarkasteli 7 päivänä marraskuuta 2016 antamassaan tuomiossa niiden 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain säännösten perustuslainmukaisuutta, jotka koskevat ehdokkaiden valintaa perustuslakituomioistuimen presidentin virkaan. Ks. 46 kohta.

⁽²⁾ Ks. johdanto-osan 19 kappale.

⁽³⁾ 21 §.

⁽⁴⁾ 11 §.

⁽⁵⁾ Täytäntöönpanolain 21 §:n 2 momentti; organisaatiota ja menettelyjä koskevan lain 11 §:n 5 momentti.

⁽⁶⁾ Täytäntöönpanolain 21 §:n 7–12 momentti ja 22 §; organisaatiota ja menettelyjä koskevan lain 11 §:n 7–15 momentti.

⁽⁷⁾ Lausunto nro CDL-AD(2016)026, 30 ja 124 kohta.

⁽⁸⁾ Organisaatiota ja menettelyjä koskevan lain 11 §:n 15 momentti.

5.2. Perustuslakituomioistuimen varapresidentin asema

49. Komissio huomauttaa lisäksi, että täytäntöönpanolaissa ja organisaatiota ja menettelyjä koskevassa laissa on useita säännöksiä, jotka mitätöivät perustuslakituomioistuimen varapresidentin tehtävän. Organisaatiota ja menettelyjä koskevan lain 12 §:n 3 momentin nojalla perustuslakituomioistuimen presidentti voi valtuuttaa varapresidentin ohella myös toisen tuomarin hoitamaan tiettyjä perustuslakituomioistuimen hallintoon liittyviä tehtäviä. Lain 37 §:n mukaan perustuslakituomioistuimen presidentti voi nimetä toisen tuomarin toimimaan sijaisenaan täydessä kokoonpanossa (varapresidenttiä ei mainita). Lisäksi perustuslakituomioistuimen presidentin virkakauden päättyessä tietyt keskeiset tehtävät siirretään varapresidentin sijasta ”virkaikältään vanhimmalle” (11 §:n 2 momentti) tai ”virkaikältään nuorimmalle” tuomarille (11 §:n 4 momentti). Lisäksi lain 8 §:n 2 momentissa säädetään, että perustuslakituomioistuimen presidentin on oltava läsnä yleiskokouksessa, jotta siellä tehty päätös olisi laillinen (paitsi silloin kun kyseessä on edellä tarkoitettu perustuslakituomioistuinten uuden presidentin valinta). Sen sijaan 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain mukaan läsnäolovaatimus yleiskokouksessa koskee perustuslakituomioistuimen presidenttiä tai varapresidenttiä. Toisin kuin 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetussa laissa, uudessa laissa ei myöskään säädetä, että varapresidentti voi toimia yleiskokouksen puheenjohtajana. Lisäksi täytäntöönpanolain 17 §:n 1 momentissa säädetään, että lain julkaisemisen jälkeen perustuslakituomioistuinta johtaa uuden presidentin viralliseen nimittämiseen asti tuomari, jolle tasavallan presidentti antaa tämän tehtävän (ks. 5.3 jakso jäljempänä).
50. Yhdessä nämä säännökset mitätöivät varapresidentin aseman perustuslakituomioistuimen presidentin sijaisena. Perustuslakituomioistuimen varapresidentin asema tunnustetaan perustuslaissa. Vaikka perustuslaissa ei määritellä yksityiskohtaisesti varapresidentin asemaa, edellä kuvatut säännökset heikentävät sitä. Tämän vuoksi niihin voi liittyä perustuslainmukaisuutta koskeva ongelma, joka edellyttää tehokasta perustuslainmukaisuuden tarkistusta.

5.3 Perustuslakituomioistuimen virkaa tekevän presidentin nimittäminen

51. Täytäntöönpanolain 17 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa: ”Jos on tarpeen aloittaa 21 §:ssä tarkoitettu menettely ehdokkaiden asettamiseksi perustuslakituomioistuimen presidentin virkaan, perustuslakituomioistuinta johtaa tämän lain julkaisemispäivää seuraavasta päivästä perustuslakituomioistuimen presidentin nimittämiseen asti se perustuslakituomioistuimen tuomari, jonka tasavallan presidentti valtuuttaa päätöksellä hoitamaan perustuslakituomioistuimen presidentin tehtäviä.” Lain 21 §:ssä vahvistetaan erityinen menettely, jonka mukaan yleiskokous esittää tasavallan presidentille ehdokkaat perustuslakituomioistuimen presidentin virkaan (ks. edellä).
52. Lain 17 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa: ”Tasavallan presidentti valitsee tuomarin, joka valtuutetaan hoitamaan perustuslakituomioistuimen presidentin tehtäviä, niiden perustuslakituomioistuimen tuomarien joukosta, jotka ovat palvelleet pisimpään yleisissä tuomioistuimissa tai sellaisissa keskushallinnon viroissa, joihin liittyy lainsäädännön soveltamista.” Lain 17 §:n 3 momentissa säädetään, että tässä tapauksessa ei sovelleta organisaatiota ja menettelyjä koskevassa laissa vahvistettua uutta menettelyä ehdokkaiden asettamiseksi perustuslakituomioistuimen presidentin virkaan.
53. Täytäntöönpanolain 16 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa: ”Jos tämän lain julkaisemispäivänä 1) perustuslakituomioistuimen presidentti ei ole kutsunut yleiskokousta koolle, tai 2) jos perustuslakituomioistuimen presidentti on kutsunut yleiskokouksen koolle 3 §:ssä tarkoitettussa laissa vahvistettujen vaatimusten vastaisella tavalla, tai 3) yleiskokous ei ole esittänyt tasavallan presidentille ehdokkaita perustuslakituomioistuimen presidentin virkaan, tai 4) yleiskokous on esittänyt tasavallan presidentille ehdokkaat perustuslakituomioistuimen presidentin virkaan, mutta tasavallan presidentti ei ole nimittänyt perustuslakituomioistuimen presidenttiä, tai 5) yleiskokous on valinnut ehdokkaat perustuslakituomioistuimen presidentin virkaan 3 §:ssä tarkoitettun lain vastaisesti, menettely ehdokkaiden asettamiseksi perustuslakituomioistuimen presidentin virkaan toteutetaan tämän lain 21 §:ssä vahvistettujen sääntöjen mukaisesti.”
54. Lain 16 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa: ”Edellä 1 momentin 1–5 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa kumotaan kaikki toimet ja välineet, jotka on pantu täytäntöön sen menettelyn puitteissa, jonka mukaisesti tasavallan presidentille esitetään ehdokkaat perustuslakituomioistuimen presidentin virkaan.”

55. Perustuslakituomioistuimen virkaa tekevälle presidentille annetaan laajat valtaoikeudet perustuslakituomioistuimen uuden presidentin nimittämiseen asti. Täytäntöönpanolain 18 §:n nojalla virkaa tekevä presidentti voi erityisesti sallia lainvastaisesti valittujen ns. joulukuun tuomareiden hoitaa tuomarin virkaa (ks. 2 jakso edellä). Hän myös johtaa uutta valintamenettelyä ja käyttää täysimääräisesti perustuslakituomioistuimen presidentin valtaoikeuksia niin kauan kuin uutta presidenttiä ei ole virallisesti nimitetty ⁽¹⁾.
56. Säännökset, joiden nojalla tasavallan presidentti voi suoraan nimittää virkaa tekevän presidentin, herättävät vakavaa huolta vallanjaon ja tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteiden noudattamisesta, sellaisina kuin ne taataan Puolan perustuslaissa. Perustuslaissa ei säädetä lainkaan perustuslakituomioistuimen virkaa tekevän presidentin tehtävästä. Lisäksi tasavallan presidentille myönnetty toimivalta nimittää perustuslakituomioistuimen virkaa tekevä presidentti näyttäisi olevan vastoin perustuslain 194 §:n 2 momenttia, jonka mukaan tasavallan presidentti nimittää perustuslakituomioistuimen presidentin ja varapresidentin ”perustuslakituomioistuimen tuomareiden yleiskokouksen esittämien ehdokkaiden joukosta”. Täytäntöönpanolain mukaisessa menettelyssä yleiskokouksella ei ole tällaista tehtävää. Perustuslakituomioistuimen 7 päivänä marraskuuta 2016 antamassa tuomiossa vahvistetaan, että yleiskokouksen olisi esitettävä ehdokkaat perustuslakituomioistuimen presidentin virkaan.
57. Myös kriteerit, joiden perusteella tasavallan presidentti valitsee virkaa tekevän presidentin, vaikuttavat mielivaltaisilta. Valinta olisi tehtävä niiden perustuslakituomioistuimen tuomareiden joukosta, jotka ovat palvelleet pisimpään yleisissä tuomioistuimissa tai keskushallinnon viroissa. Kriteerit vaikuttavat mielivaltaisilta, sillä tehtävään voitaisiin valita henkilö, jolla ei ole merkittävää kokemusta oikeuslaitoksesta vaan ainoastaan keskushallinnon viroista, mutta ei henkilöä, jolla on pitkä kokemus perustuslakituomioistuimesta mutta ei yleisistä tuomioistuinista.

Säännöksissä myös ohitetaan valintaprosessin aiemmat vaiheet, jotka perustuslakituomioistuin on toteuttanut ennen uuden lain voimaantuloa. Perustuslakituomioistuimen piti 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain 16 §:n 3 momentin nojalla käynnistää valintamenettely 30–15 päivää ennen edellisen viranhaltijan virkakauden päättymistä. Täytäntöönpanolain 16 §:n 2 momentilla kumotaan kaikki toimenpiteet, jotka perustuslakituomioistuin on toteuttanut tämän velvollisuuden täyttämiseksi. Se, että lainsäätäjä tällä tavoin puuttuu perustuslakituomioistuimen aiemmin tekemiin päätöksiin, herättää huolta oikeuslaitoksen riippumattomuudesta ja valtioelinten keskinäisen vilpittömän yhteistyön periaatteen noudattamisesta.

5.4 Perustuslakituomioistuimen presidentin nimittäminen 21 päivänä joulukuuta 2016

58. Tasavallan presidentti nimitti 19 päivänä joulukuuta 2016 perustuslakituomioistuimen virkaa tekeväksi presidentiksi tuomari Julia Przyłębskan. Tuomari Przyłębska hyväksyi 20 päivänä joulukuuta 2016 niiden kolmen tuomarin virkaanastumisen, jotka 8:s Sejm oli nimittänyt ilman pätevää oikeusperustaa, ja kutsui koolle perustuslakituomioistuimen yleiskokouksen samalle päivälle. Lyhyen varoitusaajan vuoksi yksi tuomari ei voinut osallistua kokoukseen, vaan pyysi kokouksen siirtämistä seuraavaan päivään. Tuomari Przyłębska kieltäytyi siirtämästä kokousta, ja siitä jäi pois myös seitsemän muuta tuomaria. Kokoukseen osallistui vain kuusi tuomaria, muun muassa lainvastaisesti nimetyt kolme tuomaria. Kokouksessa valittiin tasavallan presidentille esitettäväksi kaksi ehdokasta, Julia Przyłębska ja Mariusz Muszyński. Tasavallan presidentti nimitti 21 päivänä joulukuuta 2016 perustuslakituomioistuimen presidentiksi tuomari Julia Przyłębskan.
59. Komissio katsoo, että perustuslakituomioistuimen uuden presidentin nimittämiseen johtanut menettely oli oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen kannalta perustavanlaatuisesti virheellinen. Kuten edellä todetaan, menettelyä johti virkaa tekevä presidentti, jonka nimittäminen herättää vakavaa huolta vallanjaon ja tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteiden noudattamisesta, sellaisina kuin ne taataan Puolan perustuslaissa. Sitä paitsi koko valintamenettely oli perustuslain vastainen, koska siihen saivat osallistua uuden Sejmin lainvastaisesti nimittämät kolme ns. joulukuun tuomaria (ks. 2 jakso edellä). Lisäksi tulokseen vaikutti myös se, että laillisesti valitut ns. lokakuun tuomarit eivät voineet osallistua menettelyyn, mikä teki siitä lainvastaisen. Vakavaa huolta herättää myös

⁽¹⁾ Täytäntöönpanolain 18 §:ssä säädetään, että perustuslakituomioistuimen virkaa tekevä presidentti johtaa perustuslakituomioistuimen toimintaa, edustaa perustuslakituomioistuinta ulkoisesti, jakaa käsiteltävät asiat virkavalan vannoneille perustuslakituomioistuimen tuomareille, toteuttaa toimia perustuslakituomioistuimen kanslian työntekijöitä koskevissa työoikeuteen liittyvissä asioissa sekä käyttää muita valtuuksia ja hoitaa muut velvollisuudet, jotka täytäntöönpanolain mukaan kuuluvat perustuslakituomioistuimen presidentille tai virkaa tekevälle presidentille.

se, että yleiskokous kutsuttiin koolle hyvin lyhyellä varoitussajalla ja ettei kokousta suostuttu lykkäämään. Kaiken lisäksi se, että ehdokkaat valittiin vain kuuden tuomarin kokoonpanolla, on ristiriidassa perustuslakituomioistuimen 7 päivänä marraskuuta 2016 antaman tuomion kanssa, sillä kyseisen tuomion mukaan perustuslain 194 §:n 2 momenttia on tulkittava siten, että tasavallan presidentti nimittää perustuslakituomioistuimen presidentin niiden ehdokkaiden joukosta, joita kannattaa perustuslakituomioistuimen yleiskokouksen enemmistö.

60. Näistä syistä komissio katsoo, että perustuslakituomioistuihin virkaa tekevän presidentin ja perustuslakituomioistuimen presidentin nimittämistä koskevat säännökset ja niiden täytäntöönpano 19, 20 ja 21 päivänä joulukuuta 2016 uhkaavat vakavasti perustuslakituomioistuimen legitimiyyttä ja siten perustuslainmukaisuuden tarkistamisen tehokkuutta.

6. OIKEUSVALTIOON KOHDISTUVAN JÄRJESTELMÄTASON UHKAN TOTEAMINEN

61. Edellä esitettyjen syiden vuoksi komissio katsoo, että vaikka osa sen 27 päivänä heinäkuuta 2016 antamassa suosituksessa yksilöidyistä ongelmista on ratkaistu, jäljellä on edelleen merkittäviä ongelmia, minkä lisäksi tällä välin on noussut esiin uusia huolenaiheita. Sen vuoksi komissio katsoo, että 27 päivänä heinäkuuta 2016 annetussa suosituksessa esitetty oikeusvaltioon kohdistuva järjestelmätason uhka jatkuu Puolassa edelleen. Erityisesti on todettava seuraavaa:

- (1) Perustuslakituomioistuimen kokoonpano: perustuslakituomioistuimen 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 antamia tuomioita ei ole edelleenkaan pantu täytäntöön. Tämän seurauksena 7:nneen Sejmin lokakuussa 2015 laillisesti nimittämät kolme tuomaria eivät voi astua virkaansa perustuslakituomioistuimessa. Ratkaisu ei ole näköpiirissä, sillä marras- ja joulukuussa 2016 hyväksytyissä kolmessa uudessa laissa ⁽¹⁾ edellytetään, että 8:nneen Sejmin ilman pätevää oikeusperustaa nimittämien kolmen tuomarin on voitava astua virkaan. Lisäksi niiden kolmen tuomarin poissaolo, jotka 7:s Sejm nimitti laillisesti lokakuussa 2015, on yhdessä edelleen korkean läsnäolovaatimuksen kanssa useaan otteeseen uhannut perustuslakituomioistuimen tehokkuutta, kun yleiskokouksen päätöslauselmien tai täydellä kokoonpanolla annettavien tuomioiden antamiseksi vaadittu päätösvaltaisuus ei ole toteutunut.
- (2) Tuomioiden julkaiseminen: perustuslakituomioistuimen 9 päivänä maaliskuuta 2016 antamaa tuomiota ei ole edelleenkaan julkaistu virallisessa lehdessä. Lisäksi Puolan hallitus kieltäytyy julkaisemasta 11 päivänä elokuuta 2016 annettua tuomiota, joka koskee perustuslakituomioistuimesta 22 päivänä heinäkuuta 2016 annettua lakia, sekä kaikkia kyseisen päivämäärän jälkeen annettuja tuomioita, muun muassa 7 päivänä marraskuuta 2016 annettua tuomiota, joka koskee 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain säännöksiä ehdokkaiden asettamisesta perustuslakituomioistuimen presidentin virkaan. Tämän seurauksena on edelleen epävarmaa, minkä oikeusperustan nojalla perustuslakituomioistuimen olisi toimittava ja mitkä ovat sen tuomioiden oikeusvaikutukset. Komissio huomauttaa, että organisaatiota ja menettelyjä koskevassa laissa on säännös, jolla perustuslakituomioistuimen presidentille annetaan valtuudet määrätä tuomiot julkaistavaksi ⁽²⁾. Täytäntöönpanolaki kuitenkin estää edelleen tiettyjen, muun muassa edellä mainittujen perustuslakituomioistuimen antamien tuomioiden julkaisemisen ⁽³⁾.
- (3) Perustuslainmukaisuuden tarkistuksen tehokkuus: komissio katsoo, että vaikka 22 päivänä heinäkuuta 2016 annettuun lakiin verrattuna onkin toteutettu joitakin parannuksia, joulukuussa 2016 hyväksytyt kolme uutta lakia sisältävät useita säännöksiä, joissa ei noudateta perustuslakituomioistuimen aiemmin antamia tuomioita, minkä vuoksi ne herättävät uusia huolenaiheita 27 päivänä heinäkuuta 2016 annetussa suosituksessa mainittujen ongelmien lisäksi.
- (4) Uudet huolenaiheet liittyvät erityisesti kurinpitomenettelyyn, varhaiseläkkeen mahdollisuuteen, perustuslakituomioistuimen tuomareita koskeviin uusiin vaatimuksiin, perustuslakituomioistuimen sisäisen organisaation merkittäviin muutoksiin, valintamenettelyyn ehdokkaiden asettamiseksi perustuslakituomioistuimen presidentin ja varapresidentin virkoihin sekä perustuslakituomioistuimen virkaa tekevän presidentin nimittämiseen.
- (5) Komissio katsoo erityisesti, että perustuslakituomioistuimen legitimiyyttä ja sen myötä perustuslainmukaisuuden tarkistuksen tehokkuutta uhkaa vakavasti niiden säännösten yhteisvaikutus, jotka koskevat perustuslakituomioistuimen virkaa tekevän presidentin nimittämistä ja valintamenettelyä ehdokkaiden asettamiseksi presidentin

⁽¹⁾ Tuomareiden asemaa koskevan lain 5 §, organisaatiota ja menettelyjä koskevan lain 6 §:n 1 momentti ja 11 §:n 5 momentti sekä täytäntöönpanolain 18 §:n 2 momentti ja 21 §:n 2 momentti.

⁽²⁾ 114 §:n 2 momentti.

⁽³⁾ 19 §.

virkaan sekä 7:n Seimin valitsemien tuomareiden virkaanastumisen estämistä samalla kun mahdollistetaan 8:n Seimin ilman pätevää oikeusperustaa nimittämien kolmen tuomarin virkaan astuminen. Lisäksi komissio katsoo, että perustuslakituomioistuimen uuden presidentin valintamenettely on perustavanlaatuisesti virheellinen niin kauan kuin 7:n Seimin lokakuussa 2015 laillisesti nimittämät kolme tuomaria eivät voi astua virkaansa perustuslakituomioistuimessa.

- (6) Komissio huomauttaa myös, että näiden kolmen lain hyväksymisaikataulu ja asianmukaisen oikeudellisen määräajan puuttuminen useiden keskeisten säännösten voimaantulon yhteydessä estää perustuslakituomioistuinta tarkistamasta säännösten perustuslainmukaisuutta ennen niiden voimaantuloa.
- (7) Lisäksi Puolan hallitus jatkaa toimiaan (kuten perustuslakituomioistuimen presidenttiä vastaan aloitettu rikostutkinta) ja antaa edelleen julkisia lausumia, jotka heikentävät perustuslakituomioistuimen legitimiyyttä ja tehokkuutta. Komissio muistuttaa valtiolinten vilpittömän yhteistyön periaatteesta, joka on oikeusvaltioperiaatteen mukaan hallitun demokraattisen valtion perustuslaillinen edellytys, kuten Venetsian komissio on lausunnoissaan todennut.
62. Komissio on erityisen huolestunut tämän oikeusvaltioperiaatteen kohdistuvan järjestelmätason uhkan aiheuttamista seurauksista:
- (1) Perustuslakituomioistuin ei pysty täysin takaamaan perustuslainmukaisuuden valvonnan tehokkuutta, mikä heikentää sen eheyttä, vakautta ja toimintakykyä, joka on yksi Puolan oikeusvaltion keskeisiä takeita. Jos perustuslakituomioistuinjärjestelmä on käytössä, sen tehokkuus on yksi oikeusvaltion keskeinen osatekijä. Vallitsevissa olosuhteissa ei ole enää mahdollista tehokkaasti taata Puolan lakien perustuslainmukaisuutta ⁽¹⁾.
- (2) Se, että Puolan hallitus on kieltäytynyt julkaisemasta perustuslakituomioistuimen tuomioita, on vakavasti järkyttänyt luottamusta Puolan oikeusjärjestelmään ja sen eheyteen ja yhdenmukaisuuteen. Tämän vahvistaa se, että korkein oikeus katsoi tarpeelliseksi antaa päätöslauselman ⁽²⁾, jossa todetaan perustuslakituomioistuimen tuomioiden olevan sitovia myös siinä tapauksessa, että niitä ei ole julkaistu. Vastaavanlaisia lausuntoja ovat antaneet myös korkeimman hallinto-oikeuden pääneuvonantaja ⁽³⁾ ja muut viranomaiset, erityisesti Puolan kansallinen tuomarineuvosto ⁽⁴⁾, kansallinen asianajajaliitto ⁽⁵⁾ ja kansallinen lakimiesliitto ⁽⁶⁾.
- (3) Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen ei ole ainoastaan edellytys SEU-sopimuksen 2 artiklassa lueteltujen perusarvojen turvaamiselle, vaan se on edellytys myös EU:n perussopimuksista ja kansainvälisestä oikeudesta johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien kunnioittamiselle sekä kansalaisten, yritysten ja kansallisten viranomaisten luottamuksen luomiselle kaikkien muiden jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiin.
63. Komissio panee merkille, että perustuslakituomioistuimesta on annettu yhden vuoden aikana kuusi eri säädöstä. Näin vilkas sääntelytoiminta ilman kaikkien asianomaisten sidosryhmien perusteellista kuulemistä ja ilman valtion viranomaisilta edellytettyä vilpittömän yhteistyön henkeä heikentää perustuslakituomioistuimen vakautta, eheyttä ja asianmukaista toimintaa.

7. SUOSITELLUT TOIMENPITEET

64. Komissio suosittaa, että Puolan viranomaiset toteuttavat tarvittavat toimenpiteet oikeusvaltioon kohdistuvan järjestelmätason uhkan korjaamiseksi kiireellisesti.

⁽¹⁾ Puolan perustuslain 188 §:n mukaan perustuslakituomioistuimella on toimivalta ratkaista, ovatko säädökset ja kansainväliset sopimukset perustuslain mukaisia tai onko jokin säädös sellaisen ratifioitun kansainvälisen sopimuksen mukainen, jonka ratifiointi edellyttää lakiin perustuvaa ennakkohyväksyntää, tai ovatko valtion keskeisten elinten antamat säännökset perustuslain, ratifioitujen kansainvälisten sopimusten ja säädösten mukaisia, tai ovatko poliittisten puolueiden tavoitteet ja toiminta perustuslain mukaisia, ja käsitellä perustuslain loukkauksia koskevat valitukset. Perustuslain 189 §:n mukaan perustuslakituomioistuimen tehtävänä on myös ratkaista keskeisten perustuslaillisten valtiolinten väliset riita-asiat.

⁽²⁾ Puolan korkeimman oikeuden yleiskokouksen päätöslauselma 26 päivänä huhtikuuta 2016.

⁽³⁾ Korkeimman hallinto-oikeuden pääneuvonantajan päätöslauselma 27 päivänä huhtikuuta 2016.

⁽⁴⁾ Puolan kansallisen tuomarineuvoston lausunto 7 päivänä huhtikuuta 2016.

⁽⁵⁾ Kansallisen asianajajaliiton päätöslauselma 12 päivänä maaliskuuta 2016.

⁽⁶⁾ Kansallisen lakimiesliiton lausunto 12 päivänä maaliskuuta 2016.

65. Komissio suosittaa erityisesti, että Puolan viranomaiset toteuttavat toimenpiteet, joiden toteuttamista komissio pyysi jo 27 päivänä heinäkuuta 2016 antamassaan suosituksessa. Komissio suosittaa näin ollen, että Puolan viranomaiset
- a) panevat täysimääräisesti täytäntöön perustuslakituomioistuimen 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 antamat tuomiot, joissa edellytetään, että edellisen Sejmin lokakuussa 2015 laillisesti nimittämät kolme tuomaria voivat ottaa vastaan virkansa perustuslakituomioistuimessa ja että uuden Sejmin ilman pätevää oikeusperustaa nimittämät kolme tuomaria eivät ota tuomarin virkaa vastaan, ellei heitä valita pätevästi; tämän vuoksi tasavallan presidentin on otettava viipymättä vastaan virkavala edellisen Sejmin valitsemilta kolmelta tuomarilta;
 - b) julkaisevat ja panevat täysimääräisesti täytäntöön perustuslakituomioistuimen 9 päivänä maaliskuuta 2016 antamat tuomiot ja 11 päivänä elokuuta 2016 annetun tuomion, joka koskee perustuslakituomioistuimesta 22 päivänä heinäkuuta 2016 annettua lakia, sekä muut tämän jälkeen annetut ja myöhemmin annettavat tuomiot;
 - c) varmistavat, että perustuslakituomioistuimesta annetun lain muutoksissa noudatetaan perustuslakituomioistuimen tuomioita ja otetaan täysimääräisesti huomioon Venetsian komission lausunnot, ja varmistavat, että perustuslakituomioistuimen tehokkuutta perustuslain takaajana ei heikennetä;
 - d) pidättyvät sellaisista toimista ja julkisista lausumista, jotka voisivat heikentää perustuslakituomioistuimen legitimiyyttä ja tehokkuutta.
66. Lisäksi komissio suosittaa, että Puolan viranomaiset
- e) varmistavat, että perustuslakituomioistuin voi viipymättä tehokkaasti tarkistaa tuomareiden asemaa koskevan lain, organisaatiota ja menettelyjä koskevan lain ja täytäntöönpanolain perustuslainmukaisuuden ja että asianomaiset tuomiot julkaistaan viipymättä ja pannaan täysimääräisesti täytäntöön;
 - f) varmistavat, että perustuslakituomioistuimeen ei nimitetä uutta presidenttiä ennen kuin uusien lakien perustuslainmukaisuutta koskevat perustuslakituomioistuimen tuomiot on julkaistu ja pantu täysimääräisesti täytäntöön ja 7:nneen Sejmin lokakuussa 2015 laillisesti nimittämät kolme tuomaria ovat astuneet virkaansa perustuslakituomioistuimessa;
 - g) varmistavat, että niin kauan kuin perustuslakituomioistuimeen ei ole nimitetty uutta presidenttiä laillisesti, presidentin tehtäviä hoitaa perustuslakituomioistuimen varapresidentti eikä virkaa tekevä presidentti eikä henkilö, joka nimitettiin perustuslakituomioistuimen presidentiksi 21 päivänä joulukuuta 2016.
67. Komissio korostaa, että ratkaisun löytäminen vallitsevaan tilanteeseen edellyttää oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa tarvittavaa eri valtiuelinten vilpittömää yhteistyötä.
68. Komissio kehottaa Puolan hallitusta ratkaisemaan tässä suosituksessa yksilöidyt ongelmat kahden kuukauden kuluessa tämän suosituksen vastaanottamisesta ja ilmoittamaan komissiolle tätä varten toteutetuista toimenpiteistä.
69. Komissio muistuttaa myös, että oikeusvaltioperiaatetta koskevan toimintakehyksen mukaisesti annetut suositukset eivät estä käynnistämästä suoraan SEU-sopimuksen 7 artiklassa määrättyjä mekanismeja, jos tilanteen äkillinen heikkeneminen jäsenvaltiossa edellyttää EU:lta voimakkaampaa reaktiota ⁽¹⁾.
70. Komissio on tämän suosituksen pohjalta valmis jatkamaan rakentavaa vuoropuhelua Puolan hallituksen kanssa.

Tehty Brysselissä 21 päivänä joulukuuta 2016.

Komission puolesta
Frans TIMMERMANS
Ensimmäinen varapuheenjohtaja

⁽¹⁾ Komission tiedonanto EU:n uusi toimintakehyks oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, COM(2014) 158 final, 4.1 jakso.