

Bryssel 20.12.2017  
COM(2017) 835 final

2017/0360 (NLE)

**EUROOPAN UNIONISTA TEHDYN SOPIMUKSEN 7 ARTIKLAN 1 KOHDAN  
MUKAINEN PERUSTELTU EHDOTUS OIKEUSVALTIOPERIAATTEEN  
NOUDATTAMISESTA PUOLASSA**

Ehdotus

**NEUVOSTON PÄÄTÖS**

**sen toteamisesta, että on olemassa selvä vaara, että Puolan tasavalta loukkaa  
vakavasti oikeusvaltioperiaatetta**

## **PERUSTELUT**

### **1. JOHDANTO**

- (1) Euroopan unioni perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEU-sopimus', 2 artiklassa vahvistetuille 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.
- (2) Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ja Euroopan neuvoston laatimissa asiakirjoissa, jotka perustuvat varsinkin Demokratiaa oikeusteitse -komission (Venetsian komissio) asiantuntemukseen, esitetään ei-tyhjentävä luettelo oikeusvaltiokäsitteeseen sisältyvistä periaatteista ja määritellään siten oikeusvaltion perusmerkitys. Näitä periaatteita ovat laillisuus (joka tarkoittaa, että lainsäädäntöprosessi on läpinäkyvä, vastuuvollinen, demokraattinen ja moniarvoinen), oikeusvarmuus, vallanjako, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kieltäminen, riippumattomat ja puolueettomat tuomioistuimet, tehokas tuomioistuinvalvonta (johon kuuluu perusoikeuksien kunnioittamisen varmistaminen) sekä yhdenvertaisuus lain edessä.<sup>1</sup> Sen lisäksi että valtioelinten tehtävänä on pitää yllä näitä periaatteita ja arvoja, niillä on myös velvollisuus tehdä vilpittömästi yhteistyötä.
- (3) Neuvosto voi SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden yhden kolmasosan, Euroopan parlamentin tai Euroopan komission perustellusta ehdotuksesta Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan todeta jäsentensä neljän viidesosan enemmistöllä, että on olemassa selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja. Ennen tämän toteamista neuvosto kuulee kyseistä jäsenvaltiota ja voi, tehden ratkaisunsa samaa menettelyä noudattaen, antaa sille suosituksia.
- (4) Tässä perustellussa ehdotuksessa selostetaan SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti komission huolenaiheet, jotka liittyvät oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen Puolassa. Komissio kehottaa neuvostoa toteamaan saman säännöksen nojalla, että on olemassa selvä vaara siitä, että Puolan tasavalta loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta, joka on yksi SEU-sopimuksen 2 artiklassa tarkoitetuista arvoista.
- (5) Komission huolenaiheet liittyvät seuraaviin seikkoihin:
  - (1) perustuslain noudattamisen valvonta ei ole riippumatonta ja legitiimiä;
  - (2) Puolan parlamentti on hyväksynyt Puolan oikeuslaitokseen liittyvää uutta lainsäädäntöä, joka herättää vakavan huolen oikeuslaitoksen riippumattomuudesta ja lisää merkittävästi Puolan oikeusvaltioon kohdistuvaa järjestelmätason uhkaa. Kyseiset lait ovat
    - (a) korkeimmasta oikeudesta annettu laki, jonka senaatti hyväksyi 15 päivänä joulukuuta 2017;
    - (b) yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain muuttamisesta annettu laki, joka julkaistiin Puolan virallisessa lehdessä 28 päivänä heinäkuuta 2017 ja joka tuli voimaan 12 päivänä elokuuta 2017;

<sup>1</sup> Ks. Euroopan parlamentille ja neuvostolle annettu komission tiedonanto *Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi* (COM(2014) 158 final, 11.3.2014), 2 jakso ja liite I.

- (c) kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta annettu laki, jonka senaatti hyväksyi 15 päivänä joulukuuta 2017;
- (d) Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annetun lain, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta annettu laki, joka julkaistiin Puolan virallisessa lehdessä 13 päivänä kesäkuuta 2017 ja joka tuli voimaan 20 päivänä kesäkuuta 2017.

## 2. TOSISEIKAT JA ASIAN KÄSITTELYN VAIHEET

- (6) Komissio on seurannut oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyvää kehitystä Puolassa tiiviisti marraskuusta 2015 lähtien. Komissio on ryhtynyt asiassa myös toimenpiteisiin. Oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyvästä kehityksestä Puolassa ja vuoropuhelusta, jota komissio ja Puolan hallitus ovat käyneet oikeusvaltiotoimintakehyksen<sup>2</sup> mukaisesti, annetaan täydellinen selvitys komission suosituksissa (EU) 2016/1374<sup>3</sup>, (EU) 2017/146<sup>4</sup> ja (EU) 2017/1520<sup>5</sup>. Tässä asiakirjassa luodaan katsaus keskeiseen kehitykseen asiassa.
- (7) Oikeusvaltiotoimintakehyksessä annetaan ohjeita komission ja jäsenvaltion välillä käytävään vuoropuheluun, jonka avulla pyritään estämään oikeusvaltioperiaatteen kohdistuvien järjestelmätason uhkien kärjistyminen kyseisessä jäsenvaltiossa. Vuoropuhelun tarkoituksena on antaa komissiolle ja jäsenvaltiolle mahdollisuus löytää ratkaisu oikeusvaltioon kohdistuvan järjestelmätason uhkan poistamiseksi, jos on olemassa selvä vaara unionin arvojen loukkaamisesta vakavasti niin, että olisi otettava käyttöön SEU-sopimuksen 7 artiklassa tarkoitettu menettely. Oikeusvaltiotoimintakehys otetaan käyttöön, kun jonkin jäsenvaltion viranomaiset toimivat niin tai sietävät sen, että sellaisten instituutioiden ja suoja mekanismien eheyteen, vakauteen tai asianmukaiseen toimintaan, joita kansallisella tasolla on luotu oikeusvaltion turvaamiseksi, todennäköisesti kohdistuu järjestelmällistä haittaa.<sup>6</sup> Oikeusvaltiotoimintakehys käsittää kolme vaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa (komission arviointi) komissio kerää ja analysoi kaikki tarvittavat tiedot ja arvioi, onko olemassa selviä merkkejä oikeusvaltioon kohdistuvasta järjestelmätason uhkasta. Jos komissio on tämän alustavan arvioinnin perusteella sitä mieltä, että oikeusvaltioon kohdistuu järjestelmätason uhka, se aloittaa kyseisen jäsenvaltion kanssa vuoropuhelun lähettämällä ns. oikeusvaltiolausunnon, jossa se esittää huolenaiheensa. Jäsenvaltiolle annetaan mahdollisuus vastata. Jos asia ei ratkea ensimmäisessä vaiheessa, komissio antaa toisessa vaiheessa (komission suositus) jäsenvaltiolle ns. oikeusvaltiosuosituksen. Suosituksessa komissio erittelee huolenaiheidensa syyt ja suositaa, että jäsenvaltio ratkaisee ongelmat määrätyn ajan kuluessa ja antaa komissiolle tiedon tätä varten toteutetuista toimenpiteistä. Kolmannessa vaiheessa (komission seuranta) komissio seuraa toimia, joihin

<sup>2</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle *Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi* (COM(2014) 158 final, 11.3.2014).

<sup>3</sup> Komission suositus (EU) 2016/1374, annettu 27 päivänä heinäkuuta 2016, oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa (EUVL L 217, 12.8.2016, s. 53).

<sup>4</sup> Komission suositus (EU) 2017/146, annettu 21 päivänä joulukuuta 2016, oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa, täydentää komission suositusta (EU) 2016/1374 (EUVL L 22, 27.1.2017, s. 65).

<sup>5</sup> Komission suositus (EU) 2017/1520, annettu 26 päivänä heinäkuuta 2017, oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa, täydentää komission suosituksia (EU) 2016/1374 ja (EU) 2017/146 (EUVL L 228, 2.9.2017, s. 19).

<sup>6</sup> Tiedonanto COM(2014) 158 final, 4.1 kohta.

jäsenvaltio on ryhtynyt suosituksen perusteella. Koko prosessi perustuu komission ja jäsenvaltion väliseen jatkuvaan vuoropuheluun.

- (8) Kahden viime vuoden aikana komissio on hyödyntänyt laajasti oikeusvaltiotoimintakehyksen suomia mahdollisuuksia pyrkiessään saamaan aikaan rakentavaa vuoropuhelua Puolan viranomaisien kanssa. Koko prosessin ajan komissio on aina perustellut huolenaiheensa puolueettomasti ja perusteellisesti. Komissio on antanut oikeusvaltiolausunnon ja kolme oikeusvaltiosuositusta. Se on toimittanut enemmän kuin 25 kirjettä Puolan viranomaisille tässä asiassa. Komission ja Puolan viranomaisien välillä on ollut useita kokouksia ja yhteyksiä Brysselissä ja Varsovassa lähinnä ennen ensimmäisen oikeusvaltiosuosituksen antamista. Komissio on aina tehnyt selväksi, että se on valmis jatkamaan rakentavaa vuoropuhelua ja on toistuvasti ehdottanut Puolan viranomaisille asiaan liittyviä tapaamisia.

## **2.1. OIKEUSVALTIOTOIMINTAKEHYKSEN KÄYTTÖÖNOTTO**

- (9) Puolan parlamentin alahuone eli Sejm nimesi 8 päivänä lokakuuta 2015 (eli vähän ennen kuin sen toimikausi päättyisi 25 päivänä lokakuuta 2015 pidettäviin parlamenttivaaleihin) viisi henkilöä, jotka tasavallan presidentin oli määrä nimittää perustuslakituomioistuimen tuomareiksi. Näistä kolme tuomaria astuisi virkoihin, jotka tulisivat avoimiksi Sejmin päättyvän toimikauden aikana, ja kaksi tuomaria virkoihin, jotka tulisivat avoimiksi 12 päivänä marraskuuta 2015 alkavan Sejmin toimikauden aikana. Kun parlamenttivaalit oli pidetty, Sejm kuitenkin 19 päivänä marraskuuta 2015 muutti perustuslakituomioistuinta koskevaa lakia nopeutetussa menettelyssä siten, että otettiin käyttöön mahdollisuus peruuttaa edellisen toimikauden aikana tehdyt tuomarinimitykset ja nimittää näiden sijaan viisi uutta tuomaria. Sejm hyväksyi 25 päivänä marraskuuta 2015 päätöslauselman, jolla se kumosi edellisen parlamentin tekemät viisi nimitystä. Sejm nimitti 2 päivänä joulukuuta viisi uutta tuomaria.
- (10) Perustuslakituomioistuin sai käsiteltäväkseen sekä vanhan että uuden Sejmin tekemät päätökset. Se antoi niitä koskevat tuomiot 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015. Perustuslakituomioistuin katsoi 3 päivänä joulukuuta 2015 antamassaan tuomiossa<sup>7</sup> muun muassa, että edellisellä Sejmillä oli ollut oikeus nimittää kolme tuomaria niiden tuomareiden tilalle, joiden toimikausi päättyi 6 päivänä marraskuuta 2015. Toisaalta se täsmensi, että edellisellä Sejmillä ei ollut oikeutta valita kahta tuomaria niiden tuomareiden tilalle, joiden toimikausi päättyi joulukuussa. Tuomiossa myös mainittiin nimenomaisesti tasavallan presidentin velvollisuus ottaa välittömästi vastaan tuomarinvala Sejmin valitsemalta tuomarilta. Perustuslakituomioistuin katsoi 9 päivänä joulukuuta 2015 antamassaan tuomiossa muun muassa,<sup>8</sup> että kun uusi Sejm nimitti kolme tuomaria niihin 6 päivänä marraskuuta 2015 vapautuneisiin virkoihin, joihin edellinen Sejm oli jo lainmukaisesti nimittänyt uudet tuomarit, uuden Sejmin tekemillä nimityksillä ei ollut pätevää oikeusperustaa.
- (11) Sejm hyväksyi 22 päivänä joulukuuta 2015 lain perustuslakituomioistuimesta annetun lain muuttamisesta<sup>9</sup>. Laki koskee sekä perustuslakituomioistuimen toimintaa että sen tuomareiden riippumattomuutta.

---

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

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

<sup>9</sup> Laki perustuslakituomioistuimesta 25 päivänä kesäkuuta 2015 annetun lain muuttamisesta, annettu 22 päivänä joulukuuta 2015, julkaistu virallisessa lehdessä 28 päivänä joulukuuta 2015, kohta 2217.

- (12) Komissio lähetti 23 päivänä joulukuuta 2015 Puolan hallitukselle kirjeen, jossa se kysyi, mihin toimiin hallitus aikoi ryhtyä perustuslakituomioistuimen kahden edellä mainitun tuomion johdosta. Komissio ilmoitti odottavansa, että 22 päivänä joulukuuta 2015 annettua lakia ei saateta voimaan ennen kuin on täysimääräisesti ja asianmukaisesti arvioitu, miten laki vaikuttaa perustuslakituomioistuimen riippumattomuuteen ja toimintaan. Komissio myös suositti, että Puolan viranomaiset tekisivät tiivistä yhteistyötä Venetsian komission kanssa. Komissio vastaanotti 11 päivänä tammikuuta 2016 Puolan hallituksen vastauksen, joka ei kuitenkaan poistanut komission huolenaiheita.
- (13) Puolan hallitus pyysi 23 päivänä joulukuuta 2015 Venetsian komissiolta lausuntoa 22 päivänä joulukuuta 2015 annetusta laista. Puolan parlamentti ei kuitenkaan odottanut pyytämäänsä lausuntoa ennen seuraavia toimiaan, vaan laki julkaistiin virallisessa lehdessä ja se tuli voimaan 28 päivänä joulukuuta 2015.
- (14) Sejm antoi joulukuussa 2015 ja tammikuussa 2016 useita erityisen arkaluonteisia uusia säädöksiä, monet niistä nopeutetulla lainsäädäntömenettelyllä. Näitä ovat uusi medialaki<sup>10</sup>, uusi virkamieslaki<sup>11</sup>, laki poliisilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta<sup>12</sup> ja yleistä syyttäjänvirastoa koskeva laki<sup>13</sup>.
- (15) Komissio kävi 13 päivänä tammikuuta 2016 ensimmäisen periaatekeskustelun Puolan tilanteesta. Komissio päätti tarkastella tilannetta oikeusvaltiotoimintakehyksen mukaisesti ja valtuutti ensimmäisen varapuheenjohtajan Frans Timmermansin käymään Puolan tasavallan valtioelinten kanssa vuoropuhelua havaittujen ongelmien selvittämiseksi ja mahdollisten ratkaisujen löytämiseksi. Samana päivänä komissio ilmoitti Puolan hallitukselle päätöksestään.
- (16) Komissio kirjoitti Puolan hallitukselle 19 päivänä tammikuuta 2016 ja tarjosi asiantuntemusta sekä ilmoitti haluavansa keskustella uuteen medialakiin liittyvistä kysymyksistä. Puolan hallitus kirjoitti komissiolle 19 päivänä tammikuuta 2016 ja esitti näkemyksensä tuomareiden nimittämistä koskevasta kiistasta viitaten muun muassa tuomareiden nimittämistä koskevaan perustuslailliseen tapaan.
- (17) Perustuslakituomioistuin katsoi 9 päivänä maaliskuuta 2016 antamassaan tuomiossa, että 22 päivänä joulukuuta 2015 annettu laki oli perustuslain vastainen. Hallitus ei ole vielä julkaissut kyseistä tuomiota Puolan virallisessa lehdessä, minkä vuoksi se ei ole lainvoimainen. Hallitus on päätöksensä virallisena perusteluna väittänyt, että perustuslakituomioistuimen olisi päätöstä tehdessään pitänyt olla päätösvaltainen niiden sääntöjen mukaan, jotka sisältyvät perustuslain vastaiseksi todettuun lakiin. Perustuslakituomioistuimessa oli kuitenkin vain 12 lainmukaisesti nimitettyä tuomaria, ja kolme muuta tuomaria, jotka Sejm oli nimittänyt lokakuussa 2015, odottivat, että tasavallan presidentti ottaisi vastaan heidän virkavalansa.
- (18) Venetsian komissio antoi 11 päivänä maaliskuuta 2016 lausuntonsa perustuslakituomioistuimesta 25 päivänä kesäkuuta 2015 annetun lain

<sup>10</sup> Laki yleisradiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta, annettu 30 päivänä joulukuuta 2015, julkaistu virallisessa lehdessä 7 päivänä tammikuuta 2016, 25 kohta.

<sup>11</sup> Laki virkamieslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, annettu 30 päivänä joulukuuta 2015, julkaistu virallisessa lehdessä 8 päivänä tammikuuta 2016, 34 kohta.

<sup>12</sup> Laki poliisilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, annettu 15 päivänä tammikuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 4 päivänä helmikuuta 2016, 147 kohta.

<sup>13</sup> Laki syyttäjänvirastosta, annettu 28 päivänä tammikuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 15 päivänä helmikuuta 2016, 177 kohta; syyttäjänvirastosta annetun lain täytäntöönpanoasetukset, annettu 28 päivänä tammikuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 15 päivänä helmikuuta 2016, 178 kohta.

muuttamisesta.<sup>14</sup> Lausunnossa kehoitetaan Puolan hallitusta löytämään ratkaisu tuomareiden nimittämistä koskevaan ongelmaan oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti ja perustuslakituomioistuimen tuomioita noudattaen. Lausunnossa myös katsotaan, että tuomioistuimen päätösten tekoon tarvittavien läsnä olevien tuomareiden suuri määrä, tuomioiden hyväksymiseen vaadittu kahden kolmasosan enemmistö ja tiukka sääntö, jonka takia kiireellisten tapausten käsittely ei ole mahdollista, ovat varsinkin yhteisvaikutustensa seurauksena tehneet tuomioistuimen toiminnasta tehotonta. Venetsian komissio totesi myös, että kieltäytyminen 9 päivänä maaliskuuta 2016 annetun tuomion julkaisemisesta syventää Puolan perustuslaillista kriisiä entisestään.

- (19) Perustuslakituomioistuin aloitti oikeustapausten käsittelyn uudelleen 9 päivänä maaliskuuta 2016 annetun tuomion jälkeen. Puolan hallitus ei osallistunut näihin oikeudenkäynteihin. Lisäksi Puolan hallitus kieltäytyi julkaisemasta tuon ajankohdan jälkeen annettuja perustuslakituomioistuimen tuomioita.
- (20) Euroopan parlamentti antoi 13 päivänä huhtikuuta 2016 Puolan tilannetta koskevan päätöslauselman<sup>15</sup>, jossa se kehotti Puolan hallitusta kunnioittamaan perustuslakituomioistuimen 9 päivänä maaliskuuta 2016 antamaa tuomiota sekä julkaisemaan sen ja panemaan sen viipymättä täysimääräisesti täytäntöön. Samoin kehoitettiin panemaan täytäntöön 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 annetut tuomiot. Euroopan parlamentti myös kehotti Puolan hallitusta panemaan Venetsian komission suositukset täysimääräisesti täytäntöön.
- (21) Puolan korkeimman oikeuden yleiskokous antoi 26 päivänä huhtikuuta 2016 päätöslauselman, jossa se totesi perustuslakituomioistuimen ratkaisujen olevan päteviä siitä huolimatta, että Puolan hallitus on kieltäytynyt julkaisemasta niitä virallisessa lehdessä.

## **2.2. Oikeusvaltiolausunto**

- (22) Helmikuun 2016 ja heinäkuun 2016 välisenä aikana komissio ja Puolan hallitus kävivät kirjeenvaihtoa ja tapasivat useaan otteeseen.<sup>16</sup>
- (23) Vaikka vuoropuhelu komission ja Puolan hallituksen välillä oli yksityiskohtaista ja luonteeltaan rakentavaa, se ei hälventänyt komission huolenaiheita. Komissio antoi 1 päivänä kesäkuuta 2016 lausunnon oikeusvaltion tilanteesta Puolassa. Puolan viranomaisten kanssa 13 päivästä tammikuuta 2016 alkaen käydyn vuoropuhelun perusteella komissio katsoi tarpeelliseksi esittää lausunnossa virallisen arvionsa tilanteesta. Komissio esitti lausunnossa huolenaiheensa ja pyrki suuntaamaan Puolan viranomaisten kanssa käytävää vuoropuhelua ratkaisun löytämiseen.
- (24) Puolan hallitus kirjoitti komissiolle 24 päivänä kesäkuuta 2016 ja ilmoitti vastaanottaneensa komission 1 päivänä kesäkuuta 2016 antaman oikeusvaltiolausunnon. Kirjeessä kerrottiin komissiolle muun muassa perustuslakituomioistuinta koskevaan uuteen lakiin liittyvän parlamentaarisen työn etenemisestä Puolassa ja katsottiin, että sen avulla olisi mahdollista löytää rakentava ratkaisu.
- (25) Sejm antoi 22 päivänä heinäkuuta 2016 perustuslakituomioistuinta koskevan uuden lain, joka julkaistiin virallisessa lehdessä 1 päivänä elokuuta 2016. Komissio oli

<sup>14</sup> Lausunto nro 833/2015, CDL-AD(2016)001.

<sup>15</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma Puolan tilanteesta (2015/3031 (RSP)) 13.4.2016.

<sup>16</sup> Komission kirjeet 1.2.2016 ja 3.3.2016; Puolan hallituksen kirjeet 29.2.2016, 21.3.2016, 31.3.2016 ja 24.6.2016; komission ja Puolan hallituksen kokoukset 5.4.2016, 24.5.2016 ja 26.5.2016.

esittänyt huomautuksia ja keskustellut lakiesityksen sisällöstä Puolan viranomaisten kanssa lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa.

### **2.3 Komission suositus (EU) 2016/1374 oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa (ensimmäinen suositus)**

- (26) Komissio antoi 27 päivänä heinäkuuta 2016 oikeusvaltiosuosituksen Puolalle. Komissio esitti suosituksessaan seikat, joiden vuoksi se päätti 13 päivänä tammikuuta 2016 tarkastella tilannetta oikeusvaltiotoimintakehyksen mukaisesti ja antaa 1 päivänä kesäkuuta 2016 Puolaa koskevan oikeusvaltiolausunnon. Suosituksessa myös todettiin, että vuoropuhelu komission ja Puolan hallituksen välillä ei ollut hälventänyt komission huolenaiheita. Komissio katsoi suosituksessa, että Puolassa oli oikeusvaltioon kohdistuva järjestelmätason uhka, ja suositti, että Puolan viranomaiset toteuttavat tarvittavat toimenpiteet tämän uhkan poistamiseksi kiireellisesti. Komissio suositti erityisesti, että Puolan viranomaiset a) panevat täysimääräisesti täytäntöön perustuslakituomioistuimen 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 antamat tuomiot, joissa edellytetään, että 7. Sejmin lokakuussa 2015 lainmukaisesti nimittämät kolme tuomaria voivat ottaa vastaan virkansa perustuslakituomioistuimessa ja että 8. Sejmin ilman pätevää oikeusperustaa (jo täytettyihin virkoihin) nimittämät kolme tuomaria eivät ota virkoja vastaan; b) julkaisevat ja panevat täysimääräisesti täytäntöön perustuslakituomioistuimen 9 päivänä maaliskuuta 2016 antamat tuomiot ja varmistavat, että tulevat 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 perustuslakituomioistuimen tehokkuutta perustuslain takaajana ei heikennetä vaatimuksilla, jotka eivät ole oikeusvaltioperiaatteen mukaisia; d) varmistavat, että perustuslakituomioistuin voi tarkistaa perustuslakituomioistuimesta 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun uuden lain perustuslainmukaisuuden ennen sen voimaantuloa, sekä julkaisevat tähän liittyvän perustuslakituomioistuimen tuomion ja panevat sen täysimääräisesti täytäntöön; e) pidättyvät sellaisista toimista ja julkisista lausumista, jotka voisivat heikentää perustuslakituomioistuimen legitiimiyttä ja tehokkuutta.
- (27) 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. Puolan hallitus totesi 27 päivänä lokakuuta 2016 päivätyssä vastauksessaan olevansa eri mieltä kaikista suosituksessa esitetyistä näkemyksistä. Hallitus ei myöskään ilmoittanut mistään uusista toimenpiteistä, joilla pyritäisiin hälventämään komission esiin tuomia oikeusvaltioperiaatteen liittyviä huolenaiheita.
- (28) Heinäkuun 30 päivänä 2016 Puolan presidentti allekirjoitti 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain, joka julkaistiin virallisessa lehdessä 1 päivänä elokuuta 2016.
- (29) Elokuun 11 päivänä 2016 perustuslakituomioistuin antoi 22 päivänä heinäkuuta 2016 annettua lakia koskevan tuomion<sup>17</sup>. Tuomion mukaan useat lain säännökset, joita kaikkia myös komissio oli pitänyt 27 päivänä heinäkuuta 2016 antamassaan

---

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

suosituksessa huolestuttavina, olivat perustuslain vastaisia.<sup>18</sup> Puolan hallitus ei tunnustanut tuomion pätevyyttä eikä julkaissut sitä virallisessa lehdessä.

- (30) Elokuun 16 päivänä 2016 Puolan hallitus julkaisi 21 tuomiota, jotka perustuslakituomioistuin oli antanut 6 päivän huhtikuuta ja 19 päivän heinäkuuta 2016 välisenä aikana. Puolan hallitus ei kuitenkaan julkaissut 9 päivänä maaliskuuta ja 11 päivänä elokuuta 2016 annettuja tuomioita.
- (31) Euroopan parlamentti hyväksyi 14 päivänä syyskuuta 2016 päätöslauselman<sup>19</sup> Puolan tilanteesta ja muun muassa kehotti Puolan hallitusta tekemään yhteistyötä komission kanssa perussopimuksissa esitetyn vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti.
- (32) Venetsian komissio antoi 14 päivänä lokakuuta 2016 lausuntonsa<sup>20</sup>, joka koski perustuslakituomioistuimesta 22 päivänä heinäkuuta 2016 annettua lakia. Vaikka parannuksia olikin tehty verrattuna perustuslakituomioistuimesta annetun lain muuttamisesta 22 päivänä joulukuuta 2015 annettuun lakiin, lausunnossa todettiin, että uuden lain myötä perustuslakituomioistuimen työ viivästyisi ja hankaloituisi merkittävästi ja saattaisi muuttua tehottomaksi. Myös perustuslakituomioistuimen riippumattomuus heikentyisi, sillä siihen kohdistettaisiin liiallista lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan valvontaa. Lausunnossa arvosteltiin myös järjestelyä, jota noudattaen ehdokkaat perustuslakituomioistuimen presidentin virkaan esitetään tasavallan presidentille. Lausunnon mukaan menettely voi johtaa sellaisen ehdokkaan nimittämiseen, jota merkittävä osa tuomareista ei tue. Lausunnossa myös korostettiin, että tuomareiden nimittämiseen liittyvää ongelmaa ei ole ratkaistu suosituksen mukaisesti ja että sen 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetussa laissa olevan säännöksen täytäntöönpano, jonka mukaan perustuslakituomioistuimen presidentin on annettava asioita käsiteltäväksi joulukuussa nimitetyille tuomareille, olisi ristiriidassa perustuslakituomioistuimen tuomioiden kanssa. 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. Lausunnossa todetaan, että pidentäessään perustuslaillista kriisiä ne hankaloittivat perustuslakituomioistuimen toimintaa, sillä 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 Venetsian komission antamaa lausuntoa yksipuolisena ja katsoi, että siinä ei ollut otettu huomioon hallituksen kantaa.
- (33) Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea<sup>21</sup> totesi 31 päivänä lokakuuta 2016 olevansa huolestunut lainsäädäntöuudistusten kielteisistä vaikutuksista, kuten perustuslakituomioistuinta koskevaan lakiin marras- ja joulukuussa 2015 ja

<sup>18</sup> Perustuslain vastaisuus johtui puutteista, jotka liittyivät erityisesti vallanjaon ja valtaoikeuksien tasapainon periaatteisiin, tuomioistuinten riippumattomuuteen muista vallankäyttöelimitystä, tuomareiden riippumattomuuteen sekä julkisten elinten lahjomattomuuden ja tehokkuuden periaatteeseen.

<sup>19</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma, annettu 14 päivänä syyskuuta 2016, Puolan viimeaikaisista tapahtumista ja niiden vaikutuksesta Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuihin perusoikeuksiin (2016/2774(RSP)).

<sup>20</sup> Lausunto nro 860/2016, CDL-AD(2016)026.

<sup>21</sup> Päätelmät seitsemännestä Puolaa koskevasta määräaikaikatsauksesta.



heinäkuussa 2016 tehdyistä muutoksista sekä perustuslakituomioistuimen tuomioiden noudattamatta jättämisestä, perustuslakituomioistuimen toiminnan ja riippumattomuuden heikentymisestä sekä puutteista kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanossa. Ihmisoikeuskomitea kehotti Puolaa julkaisemaan virallisesti kaikki perustuslakituomioistuimen tuomiot viipymättä ja pidättymään sellaisten toimenpiteiden käyttöönotosta, jotka haittaavat perustuslakituomioistuimen toimintaa. Komitea kehotti varmistamaan, että perustuslakituomioistuimen jäsenten nimitysmenettely on läpinäkyvä ja puolueeton ja että heidän virkasuojansa täyttää kaikki kansallisen ja kansainvälisen lainsäädännön mukaiset laillisuusvaatimukset.

- (34) Perustuslakituomioistuin antoi 7 päivänä marraskuuta 2016 tuomion niiden 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetussa laissa olevien säännösten perustuslainmukaisuudesta, jotka koskivat tuomioistuimen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valintaa.<sup>22</sup> Tuomion mukaan perustuslakia on tulkittava siten, että tasavallan presidentin on nimitettävä perustuslakituomioistuimen presidentti niiden ehdokkaiden joukosta, jotka ovat saaneet enemmistön perustuslakituomioistuimen yleiskokouksessa annetuista äänistä.
- (35) Senaatti hyväksyi 1 ja 2 päivänä joulukuuta 2016 perustuslakituomioistuimen tuomareiden oikeusasemasta 30 päivänä marraskuuta 2016 annetun lain, jäljempänä 'tuomareiden asemaa koskeva laki', ja perustuslakituomioistuimen organisaatiosta ja menettelyistä 30 päivänä marraskuuta 2016 annetun lain, jäljempänä 'organisaatiota ja menettelyjä koskeva laki'.
- (36) Euroopan parlamentti keskusteli 14 päivänä joulukuuta 2016 Puolan oikeusvaltiotilanteesta. Keskustelun yhteydessä komissio kehotti tiukasti Puolan viranomaisia pidättymään edellä mainittujen uusien lakien täytäntöönpanosta siihen asti, että perustuslakituomioistuin on tutkinut niiden perustuslainmukaisuuden.
- (37) Joulukuun 15 päivänä 2016 senaatti hyväksyi 13 päivänä joulukuuta 2016 annetun lain, jolla pannaan täytäntöön organisaatiota ja menettelyjä koskeva laki ja tuomareiden asemaa koskeva laki, jäljempänä 'täytäntöönpanolaki'.
- (38) Tasavallan presidentti allekirjoitti 19 päivänä joulukuuta 2016 mainitut perustuslakituomioistuimen toimintaa sääntelevät kolme uutta lakia, jotka julkaistiin virallisessa lehdessä. Samana päivänä tasavallan presidentti nimitti perustuslakituomioistuimen virkaa tekeväksi presidentiksi uuden Sejmin valitseman tuomarin Julia Przyłębskan.
- (39) Tuomari Przyłębska hyväksyi 20 päivänä joulukuuta 2016 niiden kolmen tuomarin virkaanastumisen, jotka 8. 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. Julia Przyłębska ei suostunut pyyntöön. Kokouksessa läsnä olleista 14 tuomarista äänestykseen osallistuivat ainoastaan kolme lainvastaisesti nimitettyä tuomaria ja kolme tuomaria, jotka nykyinen vallassa oleva poliittinen enemmistö oli nimittänyt.<sup>23</sup> Kaksi ehdokasta valittiin: Julia Przyłębska and Mariusz Muszyński. Heidät esitettiin ehdokkaiksi tasavallan

<sup>22</sup> K 44/16; perustuslakituomioistuimen oli annettava tuomio täyden kokoonpanon sijasta viiden tuomarin kokoonpanolla, sillä kolme perustuslakituomioistuimen tuomaria kieltäytyi osallistumasta asian käsittelyyn ja 7. Sejmin lokakuussa 2015 lainmukaisesti nimittämät kolme tuomaria eivät olleet astuneet virkaan (ks. perustuslakituomioistuimen presidentin 7 päivänä marraskuuta 2016 antama määräys.).

<sup>23</sup> Perustuslakituomioistuimen 20 päivänä joulukuuta 2016 pidetyn yleiskokouksen pöytäkirja.

presidentille. Tasavallan presidentti nimitti 21 päivänä joulukuuta 2016 perustuslakituomioistuimen presidentiksi tuomari Julia Przyłębskan.

#### **2.4. Komission suositus (EU) 2016/146 oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa (toinen suositus)**

- (40) Komissio antoi 21 päivänä joulukuuta 2016 toisen oikeusvaltiosuosituksen Puolalle. Komissio katsoi, että vaikka osa sen ensimmäisessä suosituksessa mainituista ongelmista oli ratkaistu, jäljellä oli edelleen merkittäviä ongelmia, minkä lisäksi tällä välin oli noussut esiin uusia huolenaiheita. Komissio katsoi lisäksi, että perustuslakituomioistuimen uuden presidentin nimittämiseen johtanut menettely antoi aihetta vakaviin oikeusvaltioperiaatetta koskeviin huoliin. Komissio päätteli, että oikeusvaltioon kohdistuva järjestelmätason uhka on edelleen olemassa Puolassa ja kehotti Puolan hallitusta ratkaisemaan havaitut ongelmat mahdollisimman pikaisesti ja viimeistään kahden kuukauden kuluessa. Komissio ilmoitti olevansa edelleen valmis jatkamaan rakentavaa vuoropuhelua Puolan hallituksen kanssa suosituksen pohjalta.
- (41) Puolan hallitus vastasi komission toiseen suositukseen 20 päivänä helmikuuta 2017. Vastauksessaan hallitus totesi olevansa eri mieltä kaikista suosituksessa esitetyistä arvioista. Hallitus ei myöskään ilmoittanut mistään uusista toimenpiteistä, joilla pyritäisiin hälventämään komission esiin tuomia huolenaiheita. Vastauksessa korostettiin, että perustuslakituomioistuimen uuden presidentin nimittäminen 21 päivänä joulukuuta 2016 samoin kuin perustuslakituomioistuimen toimintaa sääntelevien kolmen uuden lain voimaantulo olivat luoneet asianmukaiset olosuhteet perustuslakituomioistuimen toiminnalle. Vastauksen mukaan perustuslakituomioistuimen toiminta oli tätä ennen ollut halvaantunut, mikä johtui oppositiopoliitikkojen poliittisista riidoista, joihin myös entinen perustuslakituomioistuimen presidentti oli osallistunut.
- (42) Vastikään nimitetty perustuslakituomioistuimen presidentti määräsi 10 päivänä tammikuuta 2017 tuomioistuimen varapresidentin pitämään jäljellä olevat lomapäivänsä. Presidentti jatkoi 24 päivänä maaliskuuta 2017 varapresidentin lomaa kesäkuun 2017 loppuun saakka, vaikka varapresidentti oli pyytänyt, että hän voisi palata hoitamaan tuomarin virkaansa 1 päivästä huhtikuuta 2017 lähtien. Oikeusministeri käynnisti 12 päivänä tammikuuta 2017 perustuslakituomioistuimessa menettelyn, jonka tarkoituksena oli tutkia, oliko kolmen perustuslakituomioistuimen tuomarin valinta vuonna 2010 ollut perustuslain mukainen. Menettelyn aloittamisen jälkeen näiden kolmen tuomarin käsiteltäväksi ei ole enää annettu asioita. Venetsian komission puheenjohtaja antoi 16 päivänä tammikuuta 2017 julkilausuman, jossa hän toi esiin huolensa perustuslakituomioistuimen tilanteen heikentymisestä.
- (43) Puolan hallitus ilmoitti 20 päivänä tammikuuta 2017 oikeuslaitoksen laajamittaisesta uudistuksesta, jonka yhteydessä säädettäisiin myös joukko lakeja. Vuoden 2017 aikana esitettäisiin muun muassa lait kansallisesta tuomarineuvostosta ja yleisten tuomioistuinten organisaatiosta.
- (44) Kansanedustajien ryhmä, johon kuului 50 Sejmin jäsentä, pyysi 1 päivänä maaliskuuta 2017 perustuslakituomioistuinta toteamaan, että korkeimmasta oikeudesta annettu laki, jonka nojalla korkeimman oikeuden ensimmäinen presidentti oli valittu, oli perustuslain vastainen.

- (45) Sejm antoi 11 päivänä toukokuuta 2017 lain Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta. Laki julkaistiin 13 päivänä kesäkuuta 2017.
- (46) Komissio selosti 16 päivänä toukokuuta 2017 Puolan oikeusvaltiotilannetta yleisten asioiden neuvostolle. Neuvostossa vallitsi laaja yhteisymmärrys siitä, että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on kaikkien yhteisen edun mukaista ja että EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot vastaavat yhdessä tästä asiasta. Jäsenvaltioiden hyvin suuri enemmistö antoi tukensa sille, että komissio oli ottanut tehtäväkseen puuttua tähän ongelmaan. Jäsenvaltiot kehottivat Puolan hallitusta jatkamaan vuoropuhelua komission kanssa, jotta avoinna olevat kysymykset voitaisiin ratkaista, ja ilmoittivat odottavansa, että tilanteen kehittymisestä tiedotetaan soveltuvalla tavalla yleisten asioiden neuvostossa.
- (47) Kokouksessaan 23 päivänä kesäkuuta 2017 Eurooppa-neuvosto yleisesti ottaen kannatti maakohtaisia suosituksia, jotka oli osoitettu jäsenvaltioille talouspolitiikan EU-ohjausjakson 2017 yhteydessä. Puolalle annettujen suositusten johdanto-osassa on kappale, jossa todetaan, että *”oikeusvarmuus sekä luottamus sääntely-, vero- ja muiden toimien ja instituutioiden laatuun ja ennakoitavuuteen ovat tärkeitä tekijöitä, joiden avulla investointiastetta voitaisiin nostaa. Oikeusvaltioperiaate ja tuomioistuinten riippumattomuus ovat tältä kannalta niin ikään tärkeitä. Oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviin vakaviin huolenaiheisiin puuttuminen auttaa parantamaan oikeusvarmuutta.”* Neuvosto hyväksyi maakohtaiset suositukset 11 päivänä heinäkuuta 2017.<sup>24</sup>
- (48) Sen jälkeen kun perustuslakituomioistuimen aiemman varapresidentin toimikausi oli päättynyt, tasavallan presidentti nimitti 5 päivänä heinäkuuta 2017 Mariusz Muszyńskin perustuslakituomioistuimen uudeksi varapresidentiksi siitä huolimatta, että tämä oli yksi kolmesta tuomarista, jotka oli nimitetty tuomioistuimeen lainvastaisesti.
- (49) Ryhmä Sejmin jäseniä jätti 12 päivänä heinäkuuta 2017 ehdotuksen korkeimmasta oikeudesta annettavaksi laiksi, jossa säädettäisiin muun muassa, että kaikki korkeimman oikeuden tuomarit olisi vapautettava virasta ja siirrettävä pakolliselle eläkkeelle. Oikeusministeri voisi joidenkin tuomareiden osalta määrätä toisin.
- (50) Komissio kirjoitti 13 päivänä heinäkuuta 2017 Puolan hallitukselle ilmaistakseen huolensa viimeaikaisista lainsäädäntöehdotuksista, jotka koskivat oikeuslaitosta ja korkeinta oikeutta. Komissio korosti, että oli tärkeää pidäytyä hyväksymästä näitä ehdotuksia, jotta merkityksellinen vuoropuhelu olisi edelleen mahdollista. Se kutsui Puolan ulkoministerin ja oikeusministerin tätä asiaa koskevaan kokoukseen, joka järjestettäisiin mahdollisimman pian. Puolan hallitus kirjoitti komissiolle 14 päivänä heinäkuuta 2017 ja toisti perustuslakituomioistuimen tilannetta koskevat aiemmat selityksensä.
- (51) Senaatti hyväksyi 15 päivänä heinäkuuta 2017 lain kansallisesta tuomarineuvostosta ja lain yleisten tuomioistuinten organisaatiosta.
- (52) Puolan hallitus vastasi 19 päivänä heinäkuuta 2017 komission 13 päivänä heinäkuuta 2017 päivättyyn kirjeeseen. Vastauksessa viitattiin Puolan oikeuslaitosta koskeviin, vireillä oleviin lainsäädäntöuudistuksiin ja kehoitettiin komissiota esittämään uusiin lakeihin liittyvät konkreettiset huolenaiheensa, jotta keskustelua voitaisiin jatkaa.

<sup>24</sup> Neuvoston suositus, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2017, Puolan vuoden 2017 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Puolan vuoden 2016 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto.

Komissio vastasi Puolan hallituksen 14 ja 19 päivänä heinäkuuta 2017 päivätyihin kirjeisiin 28 päivänä heinäkuuta 2017 päivätyllä kirjeellään.

- (53) Senaatti hyväksyi 22 päivänä heinäkuuta 2017 lain korkeimmasta oikeudesta. Tämä laki lähetettiin yhdessä kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain ja yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain kanssa tasavallan presidentin allekirjoitettavaksi.
- (54) Tasavallan presidentti antoi 24 päivänä heinäkuuta 2017 julkilausuman, joka koski hänen päätöstään saattaa korkeimmasta oikeudesta annettu laki ja kansallisesta tuomarineuvostosta annettu laki uudelleen Sejmin käsiteltäväksi.
- (55) Tasavallan presidentti allekirjoitti yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain 25 päivänä heinäkuuta 2017.

## **2.5. Komission suositus (EU) 2017/1520 oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa (kolmas suositus)**

- (56) Komissio antoi 26 päivänä heinäkuuta 2017 kolmannen oikeusvaltiosuosituksen Puolalle. Suositus täydentää komission 27 päivänä heinäkuuta ja 21 päivänä joulukuuta 2016 antamia suosituksia. Komissio otti tässä suosituksessa huomioon viimeisimmän kehityksen, joka Puolassa oli tapahtunut komission 21 päivänä joulukuuta 2016 antaman suosituksen jälkeen. Komission huolenaiheet liittyivät seuraaviin seikkoihin:
  - (1) perustuslain noudattamisen valvonta ei ole riippumatonta ja legitiimiä;
  - (2) Puolan parlamentti on hyväksynyt Puolan oikeuslaitokseen liittyvää uutta lainsäädäntöä, joka synnyttää vakavan huolen oikeuslaitoksen riippumattomuudesta ja lisää merkittävästi Puolan oikeusvaltioon kohdistuvaa järjestelmätason uhkaa. Kyseiset lait ovat
    - (a) yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain muuttamisesta annettu laki, joka julkaistiin Puolan virallisessa lehdessä 28 päivänä heinäkuuta 2017 ja joka tuli voimaan 12 päivänä elokuuta 2017;
    - (b) Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annetun lain, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta annettu laki, jäljempänä 'tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annettu laki', joka julkaistiin Puolan virallisessa lehdessä 13 päivänä kesäkuuta 2017 ja joka tuli voimaan 20 päivänä kesäkuuta 2017;
    - (c) kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta annettu laki, jäljempänä 'kansallisesta tuomarineuvostosta annettu laki', jonka senaatti hyväksyi 15 päivänä heinäkuuta 2017. Tämä laki palautettiin Sejmillä 24 päivänä heinäkuuta 2017 eikä se tullut voimaan;
    - (d) korkeimmasta oikeudesta annettu laki, jonka senaatti hyväksyi 22 päivänä heinäkuuta 2017. Tämä laki palautettiin Sejmillä 24 päivänä heinäkuuta 2017 eikä se tullut voimaan.
- (57) Komissio katsoi kolmannessa suosituksessaan, että oikeusvaltioon kohdistuva järjestelmätason uhka, joka oli todettu 27 päivänä heinäkuuta 2016 ja 21 päivänä joulukuuta 2016 annetuissa suosituksissa, oli pahentunut vakavasti. Erityisesti todettiin seuraavaa:

- (1) Se, että perustuslakituomioistuimen presidentti on nimitetty lainvastaisesti, 8. Sejmin ilman pätevää oikeusperustaa nimittämät kolme tuomaria ovat ottaneet virkansa vastaan, yksi näistä kolmesta tuomarista on nimitetty perustuslakituomioistuimen varapresidentiksi, aiemman Sejmin lainmukaisesti lokakuussa 2015 nimittämät kolme tuomaria eivät ole voineet ottaa vastaan virkojaan perustuslakituomioistuimen tuomareina sekä myöhemmät tapahtumat perustuslakituomioistuimessa ovat tosiasiassa johtaneet siihen, että perustuslakituomioistuimen kokoonpano on muuttunut kokonaan. Tämä on tapahtunut ilman että olisi noudatettu perustuslaissa säädettyjä, tuomareiden nimittämistä koskevia normaaleja menettelyjä. Tästä syystä komissio katsoo, että perustuslakituomioistuimen riippumattomuus ja legitimiys on vakavasti heikentynyt ja näin ollen Puolan lakien perustuslainmukaisuutta ei voida enää tehokkaasti turvata. Perustuslakituomioistuimen näissä olosuhteissa antamia tuomioita ei voida enää pitää tehokkaana perustuslainmukaisuuden valvontana.
  - (2) Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annettu laki, joka on jo voimassa, sekä kansallisesta tuomarineuvostosta annettu laki, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettu laki ja korkeimmasta oikeudesta annettu laki, jos nämä kolme lakia tulevat voimaan, heikentävät rakenteellisesti Puolan oikeuslaitoksen riippumattomuutta, ja niillä olisi välitön ja konkreettinen vaikutus koko oikeuslaitoksen toiminnan riippumattomuuteen. Oikeuslaitoksen riippumattomuus on olennainen osa oikeusvaltioperiaatetta, ja siksi nämä uudet lait pahentavat merkittävästi aiemmissa suosituksissa todettua oikeusvaltioon kohdistuvaa järjestelmätason uhkaa.
  - (3) Erityisesti korkeimman oikeuden tuomareiden vapauttaminen virasta, heidän mahdollinen uudelleen nimittämisensä sekä muut korkeimmasta oikeudesta annettuun lakiin sisällytetyt säännökset pahentavat erittäin vakavasti oikeusvaltioon kohdistuvaa järjestelmätason uhkaa.
  - (4) Uusien lakien perustuslainmukaisuus herättää vakavaa huolta. Tätä on korostettu useissa lausunnoissa, erityisesti korkeimman oikeuden, kansallisen tuomarineuvoston, Puolan oikeusasiamiehen, asianajajaliiton, tuomareiden ja lakimiesten yhdistysten sekä eräiden muiden sidosryhmien lausunnoissa. Kuten edellä on todettu, näiden lakien perustuslainmukaisuuden tehokas valvonta ei kuitenkaan ole enää mahdollista.
  - (5) Lisäksi Puolan hallituksen ja parlamentin enemmistöjäsenten toimet ja julkiset lausunnot, jotka ovat kohdistuneet Puolan tuomioistuihin ja tuomareita vastaan, ovat vahingoittaneet luottamusta koko oikeudenhoitojärjestelmään. Komissio on tähdentänyt valtioelinten vilpittömän yhteistyön periaatteen tärkeyttä. Tällainen yhteistyö on oikeusvaltioperiaatteen mukaan hallitun demokraattisen valtion perustuslaillinen edellytys, kuten Venetsian komissio on lausunnoissaan korostanut.
- (58) Komissio kehotti Puolan hallitusta ratkaisemaan kolmannessa suosituksessa yksilöidyt ongelmat kuukauden kuluessa suosituksen vastaanottamisesta ja ilmoittamaan komissiolle tätä varten toteutetuista toimenpiteistä. Komissio suosittelee, että Puolan viranomaiset erityisesti
- (1) palauttavat perustuslakituomioistuimen riippumattomuuden ja legitimiuden Puolan perustuslain takaajana;

- (2) julkaisevat ja panevat täysimääräisesti täytäntöön perustuslakituomioistuimen 9 päivänä maaliskuuta 2016, 11 päivänä elokuuta 2016 ja 7 päivänä marraskuuta 2016 antamat tuomiot;
  - (3) varmistavat, että kansallisesta tuomarineuvostosta, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta ja korkeimmasta oikeudesta annetut lait eivät tule voimaan. Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annettu laki olisi peruutettava tai sitä olisi muutettava sen varmistamiseksi, että se on perustuslain sekä oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevien eurooppalaisten normien mukainen;
  - (4) pidättyvät kaikista toimenpiteistä, joilla puututaan korkeimman oikeuden tuomareiden virassa pysymiseen ja viranhoitoon;
  - (5) varmistavat, että kaikissa oikeuslaitoksen uudistuksissa kunnioitetaan oikeusvaltioperiaatetta ja noudatetaan EU:n lainsäädäntöä ja oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevia eurooppalaisia normeja ja että ne valmistellaan tiiviissä yhteistyössä oikeuslaitoksen ja kaikkien eturyhmien kanssa;
  - (6) pidättyvät sellaisista toimista ja julkisista lausumista, jotka voisivat heikentää entisestään perustuslakituomioistuimen, korkeimpien oikeuksien, yleisten tuomioistuinten, yksittäisten tuomareiden tai koko tuomarikunnan tai koko oikeuslaitoksen legitimiyyttä.
- (59) Komissio myös pyysi Puolan viranomaisia olemaan toteuttamatta toimenpiteitä, joilla korkeimpien oikeuksien tuomareita vapautetaan virastaan tai pakotetaan jäämään eläkkeelle, sillä nämä toimenpiteet pahentavat hyvin vakavasti oikeusvaltioon kohdistuvaa järjestelmätason uhkaa. Komissio totesi, että jos Puolan viranomaiset toteuttavat tällaisia toimenpiteitä, komissio on valmis käynnistämään välittömästi SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaiset toimet.
- (60) Sejm sai 31 päivänä heinäkuuta 2017 virallisen tiedoksiannon tasavallan presidentin päätöksestä, jolla hän esti veto-oikeudellaan kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain muuttamisesta annetun lain ja korkeimmasta oikeudesta annetun lain voimaantulon.
- (61) Puolan hallitus kirjoitti komissiolle 4 päivänä elokuuta ja 16 päivänä elokuuta 2017 pyytäen selvityksiä komission 26 päivänä heinäkuuta 2017 antamasta suosituksesta. Komissio vastasi pyyntöihin 8 päivänä elokuuta ja 21 päivänä elokuuta 2017 päivätyillä kirjeillä.
- (62) Elokuun 28 päivänä 2017 Puolan hallitus vastasi 26 päivänä heinäkuuta 2017 annettuun komission suositukseen. Vastauksessaan hallitus totesi olevansa eri mieltä kaikista suosituksessa esitetyistä arvioista. Hallitus ei myöskään ilmoittanut mistään uusista toimenpiteistä, joilla pyrittäisiin hälventämään komission esiin tuomia huolenaiheita.
- (63) Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ODIHR) katsoi 30 päivänä elokuuta 2017 antamassaan lausunnossa<sup>25</sup>, että korkeimmasta oikeudesta annettu laki, jonka voimaantulo oli keskeytetty, ei ollut oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevien kansainvälisten normien mukainen.

---

<sup>25</sup> ODIHR, *Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland*, 30.8.2017.

- (64) Puolan hallitus käynnisti 11 päivänä syyskuuta 2017 kampanjan ”Oikeudenmukaiset tuomioistuimet”, jonka tarkoituksena oli hankkia sosiaalista tukea meneillään olevalle oikeuslaitoksen uudistukselle. Kansallinen tuomarineuvosto ja yleiset tuomioistuimet julkaisivat useita lausuntoja, joissa oikaistiin kampanjan yhteydessä esitettyjä tuomioistuinten, tuomareiden ja kansallisen tuomarineuvoston vastaisia väitteitä.
- (65) Perustuslakituomioistuin totesi 11 päivänä syyskuuta 2017 viiden tuomarin kokoonpanossa, että tietyt siviiliprosessilain säännökset, joissa annettiin yleisille tuomioistuimille ja korkeimmalle oikeudelle valtuudet arvioida perustuslakituomioistuimen presidentin ja varapresidentin nimitysten lainmukaisuutta, olivat perustuslain vastaisia.<sup>26</sup>
- (66) Oikeusministeri alkoi 13 päivänä syyskuuta 2017 käyttää yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettuun lakiin perustuvaa toimivaltaansa erottaa tuomioistuinten presidenttejä ja varapresidenttejä.
- (67) Kansallinen tuomarineuvosto arvosteli 15 päivänä syyskuuta ja 18 päivänä lokakuuta 2017 tuomioistuinten presidenttien erottamista koskevia oikeusministerin päätöksiä. Kansallinen tuomarineuvosto totesi, että tällainen oikeusministerin mielivaltainen vallankäyttö loukkaa tuomioistuinten riippumattomuutta koskevaa perustuslaillista periaatetta ja saattaa vaikuttaa haitallisesti tuomareiden puolueettomuuteen.
- (68) Sejm nimitti 15 päivänä syyskuuta 2017 erään henkilön jo ennestään täytettyyn perustuslakituomioistuimen virkaan, ja tasavallan presidentti otti vastaan kyseisen henkilön virkavalan 18 päivänä syyskuuta 2017.
- (69) Sejm antoi 15 päivänä syyskuuta 2017 uuden lain kansalaisyhteiskunnan kehittämisestä vastaavan keskuksen (Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego) perustamisesta. Lailla keskitetään muun muassa kansalaisyhteiskunnan organisaatioille myönnettävien varojen jakamista.
- (70) Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea keskusteli 22 päivänä syyskuuta 2017 kolmanteen määräaikaisarviointiin liittyvistä Puolaa koskevista raporteista, joihin sisältyi oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja oikeusvaltiota koskevia suosituksia.
- (71) Komissio selosti 25 päivänä syyskuuta 2017 Puolan oikeusvaltion tilannetta yleisten asioiden neuvostolle. Kokouksessa vallitsi laaja yhteisymmärrys siitä, että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on kaikkien yhteisen edun mukaista ja että kaikki vastaavat siitä yhdessä ja että Puolan ja komission on käytävä vuoropuhelua, jotta asiaan voidaan löytää ratkaisu.
- (72) Tasavallan presidentti toimitti Sejmille 26 päivänä syyskuuta 2017 kaksi uutta lakiesitystä, jotka koskivat korkeinta oikeutta ja kansallista tuomarineuvostoa.
- (73) Sejm lähetti 3 päivänä lokakuuta 2017 nämä korkeinta oikeutta ja kansallista tuomarineuvostoa koskevat kaksi presidentin lakiesitystä kommentoitavaksi asianomaisille sidosryhmille, muun muassa oikeusasiamiehelle, korkeimmalle oikeudelle ja kansalliselle tuomarineuvostolle.
- (74) Korkein oikeus julkaisi 6 ja 25 päivänä lokakuuta 2017 lausuntonsa näistä korkeinta oikeutta ja kansallista tuomarineuvostoa koskevasta kahdesta uudesta lakiesityksestä. Lausunnoissa katsotaan, että korkeinta oikeutta koskeva lakiesitys heikentäisi

---

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

merkittävästi korkeimman oikeuden riippumattomuutta ja että kansallista tuomarineuvostoa koskeva lakiesitys ei ole yhteneväinen oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti hallitun valtion käsitteen kanssa.

- (75) Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous (PACE) antoi 11 päivänä lokakuuta 2017 päätöslauselman<sup>27</sup> oikeusvaltioon kohdistuvista uusista uhkista Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa ja esitti myös huolensa Puolan kehityksestä, joka vaarantaa oikeusvaltion ja erityisesti oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja vallanjaon periaatteiden kunnioittamisen.
- (76) Euroopan tuomarineuvostojen verkosto (ENCJ) antoi 13 päivänä lokakuuta 2017 lausunnon<sup>28</sup> kansallista tuomarineuvostoa koskevasta uudesta lakiesityksestä ja korosti sen olevan ristiriidassa tuomarineuvostoja koskevien eurooppalaisten normien kanssa.
- (77) Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusvaltuutettu pyysi 23 päivänä lokakuuta 2017 Puolaa koskevan kolmannen yleisen määräaikaisarvioinnin perusteella, että Puolan viranomaiset hyväksyvät oikeuslaitoksen riippumattomuuden kunnioittamista koskevat Yhdistyneiden kansakuntien suositukset.
- (78) Perustuslakituomioistuin totesi 24 päivänä lokakuuta 2017 kokoonpanossa, johon kuului kaksi lainvastaisesti nimitettyä tuomaria, että korkeinta oikeutta koskevan lain säännökset, joiden nojalla muun muassa korkeimman oikeuden nykyinen presidentti on nimitetty, ovat perustuslain vastaisia.
- (79) Perustuslakituomioistuin totesi 24 päivänä lokakuuta 2017 kokoonpanossa, johon kuului kaksi lainvastaisesti nimitettyä tuomaria, että perustuslakituomioistuimesta joulukuussa 2016 annettujen kolmen lain säännökset ovat perustuslain mukaisia. Lausunto koski myös säännöksiä, joiden nojalla kaksi asiaa käsitellyttä lainvastaisesti nimitettyä tuomaria saivat oikeuden osallistua asioiden ratkaisemiseen perustuslakituomioistuimessa. Perustuslakituomioistuin oli hylännyt Puolan oikeusasiamiehen aloitteen, jossa vaadittiin kahden lainvastaisesti nimitetyn tuomarin jääväämistä tämän asian käsittelyssä.
- (80) Tuomareiden ja lakimiesten riippumattomuutta käsittelevä Yhdistyneiden kansakuntien erityisraportoiija Diego García-Sayán esitti 27 päivänä lokakuuta 2017 alustavat huomautuksensa<sup>29</sup>, joiden mukaan korkeinta oikeutta ja kansallista tuomarineuvostoa koskevat lakiesitykset herättävät vakavan huolen oikeuslaitoksen riippumattomuudesta.
- (81) Kansallinen tuomarineuvosto antoi 31 päivänä lokakuuta 2017 lausunnon tasavallan presidentin esittämästä kansallista tuomarineuvostoa koskevasta lakiesityksestä. Tuomarineuvosto katsoo lausunnossa, että lakiesitys on perustavanlaatuisesti ristiriidassa Puolan perustuslain kanssa, koska siinä annetaan Sejmille valtuudet nimittää tuomareita tuomarineuvostoon ja päätetään tuomarineuvoston nykyisten tuomarijäsenten perustuslaissa suojatut toimikaudet ennenaikaisesti.

<sup>27</sup> PACE, 11.10.2017, päätöslauselma 2188 (2017), *New threats to the rule of law in Council of Europe member States: selected examples*.

<sup>28</sup> ENCJ, 13.10.2017, ENCJ:n johtokunnan lausunto Puolan kansallisen tuomarineuvoston (Krajowa Rada Sądownictwa) pyynnöstä.

<sup>29</sup> Tuomareiden ja lakimiesten riippumattomuutta käsittelevä Yhdistyneiden kansakuntien erityisraportoiija: Puolaan 23.–27.10.2017 tehdyn virallisen vierailun päätteeksi esitetyt alustavat huomautukset, 27.10.2017 (*Preliminary observations on the official visit to Poland*).



- (82) Euroopan neuvoston eurooppalaisten tuomareiden konsultatiivinen neuvosto (CCJE) antoi 10 päivänä marraskuuta 2017 lausunnon<sup>30</sup>, jossa se totesi Puolan oikeuslaitoksen riippumattomuuden olevan huolenaihe.
- (83) Oikeusasiamies lähetti 11 päivänä marraskuuta 2017 tasavallan presidentille kirjeen, johon sisältyi arvio korkeinta oikeutta ja kansallista tuomarineuvostoa koskevasta kahdesta uudesta lakiesityksestä. Kirjeessä suositettiin, että lakiesityksiä ei hyväksyttäisi, koska ne eivät takaisi tuomiovallan riippumattomuutta täytäntöönpanovallasta ja kansalaisten mahdollisuutta käyttää perustuslaillista oikeuttaan saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa.
- (84) ODIHR antoi 13 päivänä marraskuuta 2017 korkeinta oikeutta koskevaa uutta lakiesitystä koskevan lausunnon<sup>31</sup>, jossa se esitti painokkaasti, että tarkastellut säännökset eivät ole oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevien kansainvälisten normien mukaisia.
- (85) Euroopan parlamentti antoi 15 päivänä marraskuuta 2017 päätöslauselman oikeusvaltion ja demokratian tilasta Puolassa<sup>32</sup> ja ilmaisi siinä tukensa komission suosituksille ja rikkomusmenettelyille sekä katsoi, että Puolan tilanteen vuoksi on olemassa selvä vaara SEU-sopimuksen 2 artiklassa tarkoitettujen arvojen vakavasta loukkaamisesta.
- (86) Euroopan unionin asianajajaliittojen neuvosto (CCBE) vetosi 24 päivänä marraskuuta 2017 Puolan viranomaisiin, jotta nämä eivät hyväksyisi korkeinta oikeutta ja kansallista tuomarineuvostoa koskevaa kahta lakiesitystä, koska ne saattavat vaarantaa Puolan perustuslaissa taatun vallanjaon periaatteen.<sup>33</sup> Puolan tuomareiden organisaatio Iustitia, ihmisoikeuksia käsittelevä Helsinki-säätiö ja Amnesty International antoivat 29 päivänä marraskuuta 2017 yhteisen lausunnon, jossa ne arvostelivat kahteen presidentin antamaan lakiesitykseen liittyvää lainsäädäntömenettelyä.
- (87) Euroopan tuomarineuvostojen verkosto (ENCJ) antoi 5 päivänä joulukuuta 2017 uuden lausunnon<sup>34</sup>, jossa se arvosteli kansallista tuomarineuvostoa koskevaa lakiesitystä sillä perusteella, että se ei ole ENCJ:n normien mukainen.
- (88) Venetsian komissio esitti 8 päivänä joulukuuta 2017 Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen pyynnöstä kaksi lausuntoa: lausunnon kansallista tuomarineuvostoa ja korkeinta oikeutta koskevasta tasavallan presidentin lakiesityksistä ja yleisten tuomioistuinten organisaatiota koskevasta laista sekä lausunnon syyttäjänvirastoa koskevasta laista.<sup>35</sup> Tarkasteltuaan yleisten tuomioistuinten organisaatiota koskevaa lakia sekä lakiesitystä kansallisesta tuomarineuvostosta ja tasavallan presidentin lakiesitystä korkeimmasta oikeudesta Venetsian komissio päätteli, että ne yhdessä ja varsinkin syyttäjänvirastosta vuonna 2016 annetun lain kanssa antavat lainsäädäntö- ja täytäntöönpanovallalle

<sup>30</sup> CCJE(2017)9, 10.11.2017, *Statement as regards the Situation on the Independence of the Judiciary in Poland*.

<sup>31</sup> ODIHR, 13.11.2017, *Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland (as of 26 September 2017)*.

<sup>32</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma oikeusvaltion ja demokratian tilasta Puolassa, (2017/2931(RSP), 15.11.2017.

<sup>33</sup> CCBE, 24.11.2017, *Resolution of the Plenary Session of the Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE)*.

<sup>34</sup> ENCJ, 5.12.2017, *Opinion of the ENCJ Executive Board on the adoption of the amendments to the law on the National Council for the Judiciary*.

<sup>35</sup> Venetsian komission lausunto 904/2017 CDL(2017)035 *Opinion on the draft act amending the Act on the National Council of the Judiciary, on the draft act amending the Act on the Supreme Court proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts* ja Venetsian komission lausunto 892/2017 CDL(2017)037 *Opinion on the Act on the Public Prosecutor's Office as amended*.

mahdollisuuden puuttua oikeudenhoitoon vakavalla ja laajakantoisella tavalla ja että ne sen vuoksi muodostavat vakavan uhkan oikeuslaitoksen riippumattomuudelle, joka on keskeinen tekijä oikeusvaltiossa. Venetsian komissio kehotti tasavallan presidenttiä peruuttamaan ehdotuksensa ja aloittamaan vuoropuhelun ennen kuin lainsäädäntömenettelyä jatketaan. Lisäksi se kehotti Puolan parlamenttia harkitsemaan uudelleen yleisten tuomioistuinten organisaatiota koskevaan lakiin tehtyjä viimeaikaisia muutoksia.

- (89) Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu antoi 8 päivänä joulukuuta 2017 lausunnon, jossa pahoiteltiin, että Sejm oli hyväksynyt korkeinta oikeutta ja kansallista tuomarineuvostoa koskevat lait, jotka heikentäisivät oikeuslaitoksen riippumattomuutta entisestään.
- (90) Sejm antoi molemmat lait 8 päivänä joulukuuta 2017. Senaatti hyväksyi molemmat lait 15 päivänä joulukuuta 2017.

### **3. PERUSTUSLAIN NOUDATTAMISEN VALVONTA EI OLE RIIPPUMATONTA JA LEGITIIMÄ**

- (91) Puolan perustuslakituomioistuimesta on yhden vuoden aikana annettu peräjälkeen kuusi eri säädöstä. Nämä uudet lait ovat herättäneet eräitä oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyviä huolenaiheita, joita käsitellään tässä asiakirjassa ja jotka on selostettu yksityiskohtaisesti kolmessa Puolaa koskevassa komission oikeusvaltiosuosituksessa. Komissio korostaa tältä osin, että jos perustuslakituomioistuinjärjestelmä on käytössä, sen tehokkuus on yksi oikeusvaltion keskeisistä osatekijöistä.

#### **3.1. Perustuslakituomioistuimen kokoonpano**

- (92) Edellä kohdassa 10 mainituista tuomioista huolimatta edellisen Sejmin nimittämät kolme tuomaria eivät ole ottaneet vastaan tuomarinvirkaa perustuslakituomioistuimessa eikä tasavallan presidentti ole ottanut heiltä vastaan tuomarinvalaa. Sitä vastoin tasavallan presidentti on ottanut vastaan tuomarinvalan kolmelta tuomarilta, jotka uusi Sejm on nimittänyt ilman pätevää oikeusperustaa. Perustuslakituomioistuimen aiemman presidentin toimikauden päättyttyä virkaa tekevä tuomioistuimen presidentti on 20 päivänä joulukuuta 2016 sallinut näiden tuomareiden aloittaa työnsä perustuslakituomioistuimen tuomareina (ks. jäljempänä oleva selostus).
- (93) Komissio on kolmessa suosituksessaan esittänyt, että Puolan viranomaiset panevat täysimääräisesti täytäntöön perustuslakituomioistuimen 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 antamat tuomiot, joissa edellytetään, että edellisen Sejmin lokakuussa 2015 lainmukaisesti nimittämät kolme tuomaria voivat ottaa vastaan virkansa perustuslakituomioistuimessa ja että uuden Sejmin ilman pätevää oikeusperustaa nimittämät kolme tuomaria eivät jatka asioiden käsittelyä, ellei heitä valita pätevästi.
- (94) Puolan hallitus katsoo 27 päivänä lokakuuta 2016 antamassaan vastauksessa, että perustuslakituomioistuimen 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 antamissa tuomioissa ei määriteltä tarkemmin tuomareita, joiden oli määrä astua virkaan, ja että uusi Sejm on nimittänyt joulukuussa 2015 viisi tuomaria lainmukaisesti. Nämä näkemykset herättävät vakavan huolen oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta, sillä niissä ei lainkaan tunnusteta kahden joulukuussa annetun tuomion oikeusvaikutuksia. Näkemykset ovat niiden perustelujen vastaisia, joita perustuslakituomioistuin on johdonmukaisesti ja toistuvasti soveltanut, muun muassa 11 päivänä elokuuta 2016

antamassaan tuomiossa. Tässä tuomiossa perustuslakituomioistuinin piti perustuslain vastaisena perustuslakituomioistuimesta 22 päivänä heinäkuuta 2016 annetun lain säännöstä, jonka mukaan uuden Sejm'in ilman pätevää oikeusperustaa nimittämät kolme tuomaria voisivat aloittaa tehtävissään siten, että nimityksissä hyödynnettäisiin virkoja, joihin edellinen Sejm oli jo lainmukaisesti nimittänyt kolme tuomaria.<sup>36</sup> Vastauksessa myönnetään, että perustuslakituomioistuin käsitteli 3 päivänä joulukuuta 2015 annetun tuomion tuomiolauselmassa tasavallan presidentin velvollisuutta ottaa viipymättä vastaan virkavala tuomarilta, jonka Sejm on valinnut perustuslakituomioistuimeen. Vastauksessa kuitenkin katsotaan, ettei tuomio velvoita muita viranomaisia soveltamaan säännöksiä tavalla, jolla niitä sovelletaan 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 valtioelinten vilpittömän yhteistyön periaatetta, joka on oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti hallitun demokraattisen valtion perustuslaillinen edellytys, kuten Venetsian komissio on lausunnoissaan todennut.

- (95) Venetsian komissio katsoo lisäksi, 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.<sup>37</sup>
- (96) Lopuksi on todettava, että kolme tuomaria, jotka edellinen Sejm oli lainmukaisesti nimittänyt lokakuussa 2015, eivät ole vielääkään voineet aloittaa työtään perustuslakituomioistuimen tuomareina. Sitä vastoin perustuslakituomioistuimen virkaa tekevä presidentti on sallinut sen, että kolme tuomaria, jotka 8. Sejm nimitti ilman pätevää oikeusperustaa, ovat voineet ottaa virkansa vastaan. Tämä merkitsee sitä, että Puolan viranomaiset eivät ole edelleenkään panneet täysimääräisesti täytäntöön perustuslakituomioistuimen 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 antamia tuomioita.

### **3.2. Perustuslakituomioistuimen tuomioiden julkaiseminen**

- (97) Puolan hallitus on kieltäytynyt julkaisemasta tiettyjä perustuslakituomioistuimen tuomioita, erityisesti 9 päivänä maaliskuuta 2016 annettua tuomiota, jossa katsottiin, että perustuslakituomioistuimesta annetun lain<sup>38</sup> muuttamisesta 22 päivänä joulukuuta 2015 annettu laki oli perustuslain vastainen.
- (98) Puolan hallitus kiisti mainitun tuomion lainmukaisuuden sillä perusteella, että perustuslakituomioistuin ei ollut noudattanut 22 päivänä joulukuuta 2015 annetussa laissa säädettyä menettelyä. Tämän lain perustuslainmukaisuus oli kuitenkin itsessään perustuslakituomioistuimen tutkimuksen kohteena. Tästä syystä komissio

<sup>36</sup> Myös Venetsian komissio on 14 päivänä lokakuuta 2016 antamassaan lausunnossa katsonut, että tämän säännöksen mukainen ratkaisu ei ole oikeusvaltioperiaatteen mukainen (CDL-AD(2016)026, 106 kohta).

<sup>37</sup> Lausunto CDL-AD(2016)001, 136 kohta.

<sup>38</sup> Perustuslakituomioistuimesta 25 päivänä kesäkuuta 2015 annettu laki, julkaistu virallisessa lehdessä 30 päivänä heinäkuuta 2015, 1064 kohta, laki sellaisena kuin se on muutettuna. Joulukuun 22 päivänä 2015 annettu laki julkaistiin virallisessa lehdessä 28 päivänä joulukuuta 2015, kohta 2217. Muutoksilla muun muassa tiukennettiin asioiden käsittelyyn liittyvää tuomareiden läsnäolovaatimusta ja perustuslakituomioistuimen täydellä kokoonpanolla antamien tuomioiden edellytyksenä olevaa enemmistövaatimusta sekä säädettiin asioiden käsittelystä aikajärjestyksessä ja siitä, milloin oikeudenistunto voidaan aikaisintaan järjestää.

katsoi 27 päivänä heinäkuuta 2016 antamassaan suosituksessa<sup>39</sup>, että perustuslakituomioistuimi toimi oikein, kun se ei soveltanut kyseisen lain mukaista menettelyä. Venetsian komissio oli tästä asiasta samaa mieltä.<sup>40</sup> Euroopan komissio katsoo, että 9 päivänä maaliskuuta 2016 annettu tuomio on sitova ja että sitä on noudatettava.

- (99) Puolan hallitus on kieltäytynyt julkaisemasta myös muita tuomioita. Julkaisematta ovat jääneet erityisesti 11 päivänä elokuuta 2016 annettu tuomio ja 7 päivänä marraskuuta 2016 annettu tuomio. Ensiksi mainittu tuomio liittyy perustuslakituomioistuimesta 22 päivänä heinäkuuta 2016 annettuun lakiin ja jälkimmäinen kyseisessä laissa oleviin säännöksiin, jotka koskevat ehdokkaiden valintaa perustuslakituomioistuimen presidentin virkaan. Nämä kaksi tuomiota ovat erityisen tärkeitä perustuslakituomioistuimen legitimiin ja toiminnan kannalta. Ensimmäinen tuomio vahvistaa päätelmän, jonka mukaan uuden Sejmin ilman pätevää oikeusperustaa nimittämät kolme tuomaria eivät voi ottaa vastaan tuomarinvirkaa. Toinen tuomio puolestaan koskee perustuslakituomioistuimen presidentin nimittämiseen liittyvää menettelyvaatimusta, jota ei noudatettu, kun nykyinen presidentti nimitettiin.
- (100) Se, että hallitus ei ole julkaissut perustuslakituomioistuimen tuomioita, herättää vakavan huolen oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta, sillä tuomioistuinten lopullisten tuomioiden noudattaminen on oikeusvaltioperiaatteen liittyvä olennainen vaatimus. Varsinkin silloin kun tuomion voimaantulon edellytyksenä on sen julkaiseminen ja tämä julkaiseminen on muun viranomaisen kuin tuomion antaneen tuomioistuimen tehtävä, kyseisen viranomaisen harjoittama, tuomion laillisuuteen kohdistuva jälkikäteisvalvonta on ristiriidassa oikeusvaltioperiaatteen kanssa. Tuomion julkaisemisesta kieltäytyminen riistää sitovalta ja lopulliselta tuomiolta sen automaattisen oikeusvoiman ja käytännön vaikutuksen. Tämä on oikeusvaltioon kuuluvan laillisuus- ja vallanjakoperiaatteen vastaista.
- (101) Komissio on kolmessa suosituksessaan esittänyt, että Puolan viranomaiset julkaisevat ja panevat täysimääräisesti täytäntöön perustuslakituomioistuimen tuomiot. Suositusten mukaan Puolan viranomaisten olisi varmistettava, että tuomiot julkaistaan vastedes automaattisesti ja ettei julkaiseminen edellytä toimeenpano- tai lainsäädäntövallan käyttäjän päätöstä. Edellä mainitut kolme merkittävää tuomiota ovat kuitenkin edelleen julkaisematta.

### **3.3. Perustuslakituomioistuimen presidentin nimittäminen ja sen jälkeinen kehitys**

- (102) Vuonna 2016 säädettiin kolme lakia, jotka muuttivat merkittävästi perustuslakituomioistuimen presidentin nimitysmenettelyä. Näitä lakeja säädettäessä oli näköpiirissä tuomioistuimen aiemman presidentin toimikauden päätyminen joulukuussa 2016. Laeissa säädettiin erityisesti siirtymäajan järjestelmästä, jossa perustuslakituomioistuimeen perustettaisiin uusi virkaa tekevän presidentin tehtävä. Virkaa tekevä presidentti hoitaisi tointa, kunnes uusi presidentti olisi nimitetty. Virkaa tekevän presidentin tehtävänä olisi johtaa uudistettua menettelyä, jolla uusi

<sup>39</sup> Ks. suosituksen 3 jakso.

<sup>40</sup> Venetsian komissio totesi tältä osin lausunnossaan, että tavallinen laki, joka uhkaa estää perustuslainmukaisuuden valvonnan, on arvioitava perustuslain kannalta ennen kuin tuomioistuin voi soveltaa sitä. Lausunnon mukaan perustuslain ensisijaisuuden käsite itsessään edellyttää, että perustuslakituomioistuimen on tarkistettava – ja tarvittaessa kumottava – tällainen laki, jonka väitetään loukkaavan perustuslaillista oikeutta, ennen kuin se tulee voimaan. Ks. lausunto CDL-AD(2016)001, 41 kohta.

presidentti valittaisiin. Varapresidentin (jonka toimikausi oli edelleen meneillään) tehtäväkenttää supistettiin eräillä lainsäädäntömuutoksilla.<sup>41</sup>

- (103) Nimityksensä jälkeen uusi virkaa tekevä presidentti teki välittömästi useita merkittäviä päätöksiä. Erityisesti hän salli kolmen tuomarin, jotka uusi Sejm oli nimittänyt lainvastaisesti joulukuussa 2015, ottaa vastaan virkansa ja osallistua presidentin valintamenettelyyn. Tämän seurauksena presidentin valintamenettelystä tuli kaikilta osiltaan perustuslain vastainen.
- (104) Kuten 21 päivänä joulukuuta 2016 annetussa komission suosituksessa<sup>42</sup> selostetaan, komissio katsoo, että perustuslakituomioistuimen uuden presidentin nimittämiseen johtanut menettely oli oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen kannalta perustavanlaatuisesti virheellinen. Menettelyn käynnisti virkaa tekevä presidentti, jonka nimittäminen herätti vakavan huolen Puolan perustuslaissa taattujen vallanjaon ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden periaatteiden noudattamisesta. Sitä paitsi se, että kolme tuomaria, jotka uusi Sejm oli nimittänyt lainvastaisesti joulukuussa 2015, saivat osallistua presidentin valintamenettelyyn, teki presidentin valintamenettelystä kaikilta osiltaan perustuslain vastaisen. Vastaavasti myös se, että lainmukaisesti lokakuussa 2015 valitut tuomarit eivät voineet osallistua valintamenettelyyn, vaikutti menettelyn lopputulokseen, ja tämä teki menettelystä mitättömän. Vakavan huolen herätti myös se, että yleiskokous kutsuttiin koolle hyvin lyhyellä varoitusajalla ja ettei kokousta suostuttu lykkäämään. Kaiken lisäksi ehdokkaat valittiin vain kuuden tuomarin kokoonpanolla. Tämä oli ristiriidassa perustuslakituomioistuimen 7 päivänä marraskuuta 2016 antaman tuomion kanssa, sillä kyseisen tuomion mukaan perustuslain 194 §:n 2 momenttia on tulkittava siten, että tasavallan presidentin on nimitettävä perustuslakituomioistuimen presidentti niiden ehdokkaiden joukosta, joita kannattaa perustuslakituomioistuimen yleiskokouksen enemmistö.
- (105) Komissio panee merkille myös sen, että perustuslakituomioistuimen presidentin nimittämisen jälkeinen kehitys on entisestään heikentänyt perustuslakituomioistuimen legitimiyyttä. Erityisesti on todettava seuraavaa: Perustuslakituomioistuimen vasta nimitetty presidentti velvoitti varapresidentin, jonka asema on tunnustettu perustuslaissa, käyttämään jäljellä olevat lomapäivänsä, jolloin loma kesti hänen toimikautensa päättymiseen asti. Yleinen syyttäjä nosti kanteen, jossa väitettiin, että vuonna 2010 tehty kolmen perustuslakituomioistuimen tuomarin nimitys oli pätemätön. Tämä johti myöhemmin siihen, että kyseiset tuomarit syrjäytettiin asioiden käsittelystä perustuslakituomioistuimessa. Uusi presidentti muutti tuomioistuimen kokoonpanoa kuulemisissa, ja asioita siirrettiin sellaisten kokoonpanojen käsiteltäväksi, joiden jäsenistä osa oli lainvastaisesti nimitettyjä tuomareita. Pyynnöt, joita varsinkin oikeusasiamies esitti ja joissa ehdotettiin, että lainvastaisesti nimitetyt tuomarit eivät osallistuisi asioiden käsittelemiseen tuomioistuimessa, hylättiin. Tuomioistuin on antanut merkittävän määrän tuomioita kokoonpanoissa, joihin on kuulunut lainvastaisesti nimitettyjä tuomareita. Lisäksi sen jälkeen kun varapresidentin toimikausi oli päättynyt, uudeksi perustuslakituomioistuimen varapresidentiksi valittiin lainvastaisesti nimitetty tuomari.
- (106) Tämän kehityksen seurauksena perustuslakituomioistuimen kokoonpano on tosiasiallisesti muuttunut kokonaan ilman että olisi noudatettu tuomareiden nimittämistä koskevaa tavanomaista perustuslaillista prosessia.

<sup>41</sup> Ks. suositus (EU) 2017/146, 5.2 jakso.

<sup>42</sup> Ks. suositus (EU) 2017/146, 5.3. ja 5.4 jakso.

- (107) Vastauksessa, jonka Puolan viranomaiset toimittivat komission 21 päivänä joulukuuta 2016 antamaan täydentävään suositukseen, ei hälvennetä komission huolenaiheita, eikä siinä tuoda esiin mitään konkreettisia toimenpiteitä, joilla puututtaisiin komission esiin nostamiin seikkoihin. Perustuslakituomioistuimen presidentin valinnassa noudatettavan menettelyn osalta vastauksessa jätetään huomiotta 7 päivänä marraskuuta 2016 annettu tuomio. Tämän tuomion mukaan perustuslakituomioistuimen presidentti nimitetään perustuslain mukaan niiden ehdokkaiden joukosta, jotka ovat saaneet enemmistön perustuslakituomioistuimen yleiskokouksessa annetuista äänistä. Vastauksessa jätetään huomiotta myös se, että perustuslaissa mainitaan nimenomaisesti varapresidentin tehtävä ja että varapresidentti nimitetään samaa menettelyä noudattaen kuin presidentti. Perustuslakituomioistuimen virkaa tekevän presidentin nimittämisen osalta vastauksessa ei mainita mitään perustuslain kohtaa, joka voisi olla noudatetun menettelyn oikeusperusta. Vastauksessa katsotaan, että kyseessä oli poikkeuksellinen oikaisumekanismi, joka johtui poikkeuksellisista olosuhteista. Myöskään vastauksessa, jonka Puolan viranomaiset toimittivat komission 26 päivänä heinäkuuta 2017 antamaan täydentävään suositukseen, ei hälvennetä komission huolenaiheita.
- (108) Suosituksissaan komissio on tuonut esiin myös muita huolenaiheita, jotka liittyvät kolmeen joulukuussa 2016 annettuun lakiin. Laeissa on useita säännöksiä, jotka eivät ole perustuslakituomioistuimen aiempien tuomioiden mukaisia. Nämä uudet huolenaiheet liittyvät erityisesti kurinpitomenettelyyn, varhaiseläkkeen mahdollisuuteen, perustuslakituomioistuimen tuomareita koskeviin uusiin vaatimuksiin ja perustuslakituomioistuimen sisäisen organisaation merkittäviin muutoksiin

### **3.4. Yhteisvaikutukset perustuslakituomioistuimen riippumattomuuteen ja legitiimiyteen**

- (109) Komissio katsoo, että vuonna 2016 annetut lait ja virkaa tekevän presidentin nimittämisen jälkeinen kehitys ovat vakavasti heikentäneet perustuslakituomioistuimen riippumattomuutta ja legitiimiyttä. Puolan lakien perustuslainmukaisuutta ei voida enää tehokkaasti turvata.<sup>43</sup>
- (110) Komissio esitti 26 päivänä heinäkuuta 2017 antamassaan suosituksessa, että Puolan viranomaiset
- palauttavat perustuslakituomioistuimen riippumattomuuden ja legitiimiyden Puolan perustuslain takaajana ja tällöin varmistavat, että perustuslakituomioistuimen tuomarit, presidentti ja varapresidentti valitaan ja nimitetään lainmukaisesti. Myös perustuslakituomioistuimen 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 antamat tuomiot olisi pantava täysimääräisesti täytäntöön siten, että edellisen Sejmin lainmukaisesti lokakuussa 2015 nimittämät kolme tuomaria voivat ottaa vastaan virkansa perustuslakituomioistuimessa ja että kolme tuomaria, jotka uusi Sejm nimitti ilman pätevää oikeusperustaa, eivät enää osallistu

<sup>43</sup> Puolan perustuslain 188 §:n mukaan 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. Perustuslakituomioistuin käsittelee myös perustuslain loukkauksia koskevat kanteet. Perustuslain 189 §:n mukaan perustuslakituomioistuimen tehtävänä on myös ratkaista keskeisten perustuslaillisten valtioelinten väliset toimivaltariidat.

tuomioistuimessa käsiteltävien asioiden ratkaisemiseen, ellei heitä valita pätevästi tehtävänsä;<sup>44</sup>

- julkaisevat ja panevat täysimääräisesti täytäntöön perustuslakituomioistuimen tuomiot.
- (111) Komissio toteaa, että yhtäkään komission antamista suosituksista ei ole pantu täytäntöön:
- (1) Kolme tuomaria, jotka edellinen Sejm oli lainmukaisesti nimittänyt lokakuussa 2015, eivät ole vielääkään voineet aloittaa työtään perustuslakituomioistuimen tuomareina. Sitä vastoin perustuslakituomioistuimen virkaa tekevä presidentti on sallinut sen, että kolme tuomaria, jotka 8. Sejm nimitti ilman pätevää oikeusperustaa, ovat voineet ottaa virkansa vastaan.
  - (2) Kolme tärkeää perustuslakituomioistuimen tuomiota (9 päivänä maaliskuuta 2016, 11 päivänä elokuuta 2016 ja 7 päivänä marraskuuta 2016 annetut tuomiot) ovat edelleen julkaisematta.
  - (3) Aiemman perustuslakituomioistuimen presidentin toimikausi on jo päättynyt, mutta uutta presidenttiä ei ole vielääkään nimitetty lainmukaisesti. Aiemman presidentin sijaisena ei ole toiminut varapresidentti vaan virkaa tekevä presidentti ja sittemmin henkilö, joka nimitettiin perustuslakituomioistuimen presidentiksi 21 päivänä joulukuuta 2016. Uusi perustuslakituomioistuimen presidentti nimitettiin ennen kuin perustuslakituomioistuimen tuomareiden asemaa koskevan lain, perustuslakituomioistuimen organisaatiota ja menettelyjä koskevan lain sekä näitä lakeja koskevan täytäntöönpanolain perustuslainmukaisuutta oli tosiasiallisesti voitu tarkistaa.
- (112) Kuten 27 päivänä heinäkuuta ja 21 päivänä joulukuuta 2016 annetuissa komission suosituksissa on todettu, se, että Puolan lakien perustuslainmukaisuutta ei voida enää tehokkaasti turvata, on oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen näkökulmasta erityisen huolestuttavaa siitä syystä, että Puolan parlamentti on hyväksynyt joukon erityisen arkaluontoisia uusia lakeja. Tällaisia ovat esimerkiksi uusi virkamieslaki<sup>45</sup>, laki poliisilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta<sup>46</sup>, yleistä syyttäjänvirastoa koskevat lait<sup>47</sup>, laki oikeusasiamiehestä ja eräiden muiden lakien muuttamisesta<sup>48</sup>, laki kansallisesta medianeuvostosta<sup>49</sup> sekä terrorismintorjuntalaki<sup>50</sup>.
- (113) Se, että perustuslainmukaisuuden riippumaton ja legitiimi tarkistus puuttuu, merkitsee Puolan oikeusvaltion tilan vakavaa huonontumista, sillä Puolan oikeuslaitosta koskevien uusien lakien perustuslainmukaisuus (nämä lait mainitaan edellä kohdassa 5(2), ja niitä analysoidaan tarkemmin jäljempänä jaksossa 4) olisi

<sup>44</sup> Ks. suositukset (EU) 2017/146 ja (EU) 2016/1374.

<sup>45</sup> Laki virkamieslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, annettu 30 päivänä joulukuuta 2015, julkaistu virallisessa lehdessä 8 päivänä tammikuuta 2016, 34 kohta.

<sup>46</sup> Laki poliisilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, annettu 15 päivänä tammikuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 4 päivänä helmikuuta 2016, 147 kohta.

<sup>47</sup> Laki syyttäjänvirastosta, annettu 28 päivänä tammikuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 15 päivänä helmikuuta 2016, 177 kohta; syyttäjänvirastosta annetun lain täytäntöönpanoasetukset, annettu 28 päivänä tammikuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 15 päivänä helmikuuta 2016, 178 kohta.

<sup>48</sup> Laki oikeusasiamiehestä annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, annettu 18 päivänä maaliskuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 17 päivänä toukokuuta 2016, 677 kohta.

<sup>49</sup> Laki kansallisesta medianeuvostosta, annettu 22 päivänä kesäkuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 29 päivänä kesäkuuta 2016, 929 kohta.

<sup>50</sup> Laki terrorismintorjunnasta, annettu 10 päivänä kesäkuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 24 päivänä kesäkuuta 2016, 904 kohta.

tarkistettava ja taattava. Enää ei kuitenkaan ole riippumatonta perustuslakituomioistuinta, joka tämän voisi tehdä.

#### **4. YLEISTEN TUOMIOISTUINTEN RIIPPUMATTOMUUTEEN KOHDISTUVAT UHKAT**

- (114) Korkeimmasta oikeudesta, kansallisesta tuomarineuvostosta, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta sekä Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annetut lait sisältävät useita säännöksiä, jotka aiheuttavat vakavan huolen oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja vallanjaon periaatteista.

##### **4.1. Korkeimmasta oikeudesta annettu laki**

###### *4.1.1. Korkeimman oikeuden nykyisten tuomareiden virasta vapauttaminen ja pakollinen eläkkeelle siirtyminen*

- (115) Korkeimmasta oikeudesta annetussa laissa alennetaan korkeimman oikeuden tuomareiden yleinen eläkeikä 70 vuodesta 65 vuoteen.<sup>51</sup> Toimenpide koskee kaikkia nyt virassa olevia tuomareita. Tuomarit, jotka ovat jo täyttäneet 65 vuotta tai jotka saavuttavat tämän iän kolmen kuukauden kuluessa lain voimaantulosta, siirretään eläkkeelle.<sup>52</sup>
- (116) Koska laissa alennetaan myös korkeimman oikeuden nykyisten tuomareiden eläkeikää, toimikauden päätyminen ja mahdollinen eläkkeelle siirtyminen koskee huomattavan suurta osaa korkeimman oikeuden nykyisistä tuomareista: korkeimman oikeuden mukaan 31:tä tuomaria 83:sta (37 %). Alennetun eläkeiän soveltaminen korkeimman oikeuden nykyisiin tuomareihin vaikuttaa erityisen haitallisesti juuri tähän tuomioistuimeen, koska sen tuomarit ovat tyypillisesti uransa loppupuolella. Kun huomattava osa korkeimman oikeuden nykyisistä tuomareista siirretään pakolliselle eläkkeelle, korkeimman oikeuden kokoonpanoon voidaan välittömästi vaikuttaa kauaskantoisella tavalla. Tällainen mahdollisuus herättää erityisen huolen vallanjaosta, etenkin kun otetaan huomioon samaan aikaan toteutetut, kansallista tuomarineuvostoa koskevat uudistukset. Itse asiassa eläkeiän alentamisen jälkeen kaikki tasavallan presidentin uudet tuomarinimitykset perustuvat suosituksiin, jotka antaa pitkälti poliittisten nimitysten pohjalta muodostettu uusi kansallinen tuomarineuvosto. Korkeimman oikeuden nykyisten tuomareiden pakollinen eläkkeelle siirtäminen herättää huolen myös tuomareiden erottamattomuudesta, joka on keskeinen osa tuomareiden riippumattomuutta, sellaisena kuin se vahvistetaan Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä<sup>53</sup> sekä eurooppalaisissa normeissa<sup>54</sup>. Venetsian komissio korostaa korkeinta oikeutta koskevasta lakiesityksestä antamassaan lausunnossa, että

<sup>51</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 37 §:n 1 momentti. Säännös koskee myös korkeimman hallinto-oikeuden tuomareita, sillä hallintotuomioistuinten organisaatiosta 25 päivänä heinäkuuta 2002 annetun lain 49 §:n mukaan niihin korkeinta hallintotuomioistuinta koskeviin asioihin, joita ei säännellä kyseisellä lailla (kuten eläkejärjestelyjä), sovelletaan korkeimmasta oikeudesta annettua lakia soveltuvin osin.

<sup>52</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 111 §:n 1 momentti. Lisäksi korkeimmasta oikeudesta annetun lain 111 §:n 3 momentin nojalla kaikki sotilasoikeudenkäyntiasioiden jaoston tuomarit (iästä riippumatta) vapautetaan virasta ja siirretään eläkkeelle ilman mahdollisuutta pyytää tasavallan presidentiltä toimikautensa jatkamista.

<sup>53</sup> EIT, asia A80(1984), Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 28.6.1984, 80 kohta; asia Henryk Urban ja Ryszard Urban v. Puola, tuomio 30.11.2011, 45 kohta; asia Fruni v. Slovakia, tuomio 21.6.2011, 145 kohta; ja asia Brudnicka ym. v. Puola, tuomio 3.3.2005, 41 kohta.

<sup>54</sup> Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus CM/Rec(2010)12 jäsenvaltioille tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja vastuualueista, jäljempänä 'Euroopan neuvoston vuoden 2010 suositus'.



nykyisten tuomareiden siirtäminen eläkkeelle ennenaikaisesti heikentää sekä näiden tuomareiden virkasuojaa että koko tuomioistuimen riippumattomuutta.<sup>55</sup>

- (117) Tuomareita olisi suojeltava erottamiselta tehokkailla takeilla, jotka estävät muiden valtioelinten epäasianmukaisen vaikutuksen tai painostuksen.<sup>56</sup> Oikeuslaitoksen riippumattomuus edellyttää, että oikeudenkäynneissä päätöksiä tekeviä henkilöitä voidaan suojata riittävästi.<sup>57</sup> Se, että tuomareita ei voida vapauttaa virasta kesken toimikauden, on seurausta tuomareiden riippumattomuudesta ja niin ollen yksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa mainituista takeista.<sup>58</sup> Näin ollen tuomareita voidaan vapauttaa virasta vain yksitellen, jos tämä on perusteltua heidän henkilökohtaiseen toimintaansa liittyvän kurinpitomenettelyn seurauksena. Kurinpitomenettelyssä on taattava oikeus puolustautua siten kuin demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluu. Tuomareita ei voida erottaa ryhmänä. Tuomareita ei voida erottaa yleisistä syistä, jotka eivät liity yksilön käyttäytymiseen. Edellä mainittuja tuomioistuinten riippumattomuuden edellyttämiä takeita ei ole tässä tapauksessa sovellettu, vaan tarkastelun kohteena olevien lakien säännökset ovat räikeässä ristiriidassa korkeimman oikeuden tuomareiden riippumattomuuden ja vallanjakoperiaatteen ja siten oikeusvaltioperiaatteen kanssa.<sup>59</sup>
- (118) Lisäksi korkeimman oikeuden nykyisen ensimmäisen presidentin perustuslaissa vahvistettu kuusivuotinen toimikausi päätetään ennenaikaisesti (perustuslain mukaan sen piti päättyä vuonna 2020). Jos ensimmäisen presidentin toimikausi päätetään, tasavallan presidentti nimittää virkaa tekevän ensimmäisen presidentin noudattamatta tavanomaista menettelyä<sup>60</sup>: perustuslain mukaan tasavallan presidentin pitäisi nimittää ensimmäinen presidentti korkeimman oikeuden yleiskokouksen esittämien ehdokkaiden joukosta.<sup>61</sup> Perustuslaissa vahvistetun toimikauden ennenaikainen päättäminen loukkaa vakavasti tuomareiden erottamattomuuden periaatetta ja virkasuojaa. Virkaa tekevän ensimmäisen presidentin nimittäminen ad hoc -menettelyllä ilman oikeuslaitoksen osallistumista herättää vakavan huolen vallanjaon periaatteen toteutumisesta.
- (119) Lain perustelujen mukaan korkeimman oikeuden kokoonpano on uusittava, kun otetaan huomioon se, miten korkein oikeus käsitteli vuoden 1989 jälkeen

<sup>55</sup> CDL(2017)035, 48 kohta.

<sup>56</sup> Asia C-53/03, Syfait ym., tuomio 31.5.2005, 31 kohta; asia C-103/97, Köllensperger ja Atzwanger, tuomio 4.2.1999, 20 kohta.

<sup>57</sup> Asia C-222/13, TDC, tuomio 9.10.2014, 29–32 kohta; asia C-506/04, Wilson, tuomio 19.9.2006, 53 kohta; asia C-103/97, Köllensperger ja Atzwanger, tuomio 4.2.1999, 20–23 kohta. asia C-54/96, Dorsch Consult, tuomio 12.9.1997, 36 kohta; asia C-17/00, De Coster, tuomio 29.11.2001, 18–21 kohta; asia C-403/16, Hassani, tuomio 13.12.2017, 40 kohta; EIT, asia 20261/12, Baka v. Unkari, tuomio 23.6.2016, 121 kohta.

<sup>58</sup> EIT, asia A80 (1984), Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 28.6.1984, 80 kohta.

<sup>59</sup> Uudet säännöt loukkaavat erityisesti tuomareiden erottamattomuuden periaatetta, joka Euroopan neuvoston vuoden 2010 suosituksen mukaan on keskeinen tuomareiden riippumattomuuden kannalta (suosituksen 49 kohta). Näin ollen korkeimman oikeuden tuomareiden virassa pysyminen olisi pitänyt taata, eikä heidän toimikausia olisi saanut päättää ennenaikaisesti. Lisäksi tuomareiden valintaa virkoihinsa ja heidän urakehitystään koskevien päätösten olisi perustuttava objektiivisiin kriteereihin, jotka on ennalta määritelty laissa tai toimivaltaisten viranomaisien päätöksillä. Jos maan hallitus tai lainsäädäntövallan käyttäjä tekevät tuomareiden valintaa tai urakehitystä koskevia päätöksiä, riippumattoman ja pätevän viranomaisen, joka koostuu olennaisilta osiltaan tuomareista, olisi voitava antaa suosituksia tai ilmaista mielipiteitä, joita nimittävä viranomainen käytännössä noudattaa päätöksissään (suosituksen 44–48 kohta).

<sup>60</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 111 §:n 4 momentin mukaan tasavallan presidentti nimittää korkeimman oikeuden (väliaikaiseen) johtoon itse valitsemansa korkeimman oikeuden tuomarin. Tämä virkaa tekevä ensimmäinen presidentti hoitaa tehtävää siihen asti, että tuomareiden yleiskokous esittää viisi ehdokasta korkeimman oikeuden ensimmäisen presidentin virkaan (12 §). Korkeimman oikeuden tuomareiden yleiskokous voi esittää näitä ehdokkaita vasta sitten kun korkeimpaan oikeuteen on nimitetty vähintään 110 tuomaria.

<sup>61</sup> Puolan perustuslain 183 §:n 3 momentissa säädetään, että tasavallan presidentti nimittää korkeimman oikeuden ensimmäisen presidentin kuuden vuoden toimikaudeksi korkeimman oikeuden tuomareiden yleiskokouksen esittämien hakijoiden joukosta.

kommunistisen järjestelmän jälkiselvittelyihin liittyviä asioita, ja se, että korkeimmassa oikeudessa on edelleen tuomareita, jotka työskentelivät aiemman järjestelmän hyväksi tai ratkaisivat asioita sen alaisuudessa.<sup>62</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut selvästi, että virkakieltojen menettelyä on sovellettava yksilöllisesti (eli on tehtävä ero sen mukaan, missä määrin henkilö on ollut osallisena aiemmassa järjestelmässä). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo myös, että virkakieltojen määrääminen vasta kauan kommunistisen järjestelmän päättymisen jälkeen voi olla vähemmän perusteltua, koska riskit ovat siinä vaiheessa pienemmät kuin silloin kun kyseessä on vasta perustettu demokratia.<sup>63</sup> Valtio voisi toteuttaa myös muita oikeasuhteisia toimenpiteitä sellaisia yksittäisiä tuomareita kohtaan, joilla on kommunistinen tausta (kuten yksittäistapauksissa sovellettavat läpinäkyvät menettelyt laissa etukäteen vahvistettujen kriteerien perusteella toimivissa puolueettomissa elimissä).<sup>64</sup>

- (120) Venetsian komissio totesi korkeimmasta oikeudesta annettua lakiesitystä koskevassa lausunnossaan, että on vaikea ymmärtää, miksi henkilö, jonka on katsottu soveltuvan hoitamaan virkavelvollisuuksiaan vielä usean vuoden ajan, todettaisiin yhtäkkiä soveltumattomaksi. Lain perustelujen voidaan katsoa tarkoittavan, että uudistuksen tuloksena useimmat virkaiältään vanhemmat tuomarit, joista monet ovat palvelleet jo edellisen järjestelmän aikana, jäisivät eläkkeelle. Jos tämä tulkinta on oikea, tällaista lähestymistapaa ei voida hyväksyä: jos viranomaiset suhtautuvat epäilevästi yksittäisten tuomareiden lojaalisuuteen, niiden olisi sovellettava voimassa olevia kurinpito- tai virkakieltojen menettelyä eikä muutettava eläkeikää.
- (121) Venetsian komissio päätelee, että useiden korkeimman oikeuden tuomareiden (ml. ensimmäisen presidentin) siirtäminen eläkkeelle soveltamalla heihin välittömästi alempaa eläkeikää loukkaa heidän yksilöllisiä oikeuksiaan ja vaarantaa koko oikeuslaitoksen riippumattomuuden. Näiden tuomareiden olisi saatava jäädä virkaansa nyt voimassa olevaan eläkeikänsä saakka.<sup>65</sup> Venetsian komissio korostaa erityisesti, että nykyisten tuomareiden siirtäminen eläkkeelle ennen aikaisesta heikentää sekä näiden tuomareiden virkasuojaa että koko tuomioistuimen riippumattomuutta.<sup>66</sup>
- (122) Kyseiset säännökset herättävät huolen myös perustuslainmukaisuudesta. Kuten korkein oikeus ja oikeusasiamies ovat todenneet, korkeimman oikeuden nykyisten tuomareiden virasta vapauttaminen ja pakollinen eläkkeelle siirtäminen loukkaavat oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja vaikuttavat suoraan oikeuteen saada asiansa käsiteltyksi riippumattomassa tuomioistuimessa. Oikeusasiamies toteaa, että korkeimman oikeuden virkaa tekevän ensimmäisen presidentin nimittäminen loukkaa oikeusvaltioperiaatetta, koska se on vastoin periaatetta, joka kieltää valtioelintä hankkimasta ja käyttämästä toimivaltaa tällä tavalla, samoin kuin vastoin vallanjaon ja valtaoikeuksien tasapainon periaatetta ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden periaatetta.

---

<sup>62</sup> Perustelujen s. 2.

<sup>63</sup> EIT, asia Söro v. Viro, tuomio 3.9.2015, 60–62 kohta.

<sup>64</sup> Euroopan neuvoston vuoden 2010 suosituksen 44–47 ja 50 kohta.

<sup>65</sup> Lausunto CDL(2017)035, 130 kohta.

<sup>66</sup> Lausunto CDL(2017)035, 48 kohta.

#### 4.1.2. Korkeimman oikeuden tuomareiden toimikauden jatkamista koskeva toimivalta

- (123) Lain mukaan korkeimman oikeuden tuomarit, joihin sovelletaan alennettua eläkeikää, voivat halutessaan pyytää virkakautensa jatkamista tasavallan presidentiltä.<sup>67</sup>
- (124) Tasavallan presidentin toimivaltuuksille, jotka koskevat korkeimman oikeuden tuomareiden toimikauden jatkamista, ei ole asetettu laissa mitään ehtoja, päätöksenteolle ei ole asetettu määräaikaa eikä laissa säädetä myöskään minkäänlaisista oikeussuojakeinoista. Tuomari, joka pyytää toimikautensa jatkamista, on täysin tasavallan presidentin päätöksen armoilla. Lisäksi tasavallan presidentti voi päättää toimikauden jatkamisesta *kahdesti* (kolmeksi vuodeksi kerrallaan). Nämä tekijät vaikuttavat virkasuojaan ja antavat tasavallan presidentille mahdollisuuden vaikuttaa virassa oleviin korkeimman oikeuden tuomareihin. Järjestely on vastoin Euroopan neuvoston vuoden 2010 suositusta. Siinä edellytetään, että tuomareiden valintaa ja uraa koskevien päätösten tulee perustua laissa ennalta säädettyihin objektiivisiin kriteereihin ja että riippumattoman ja pätevän viranomaisen, joka koostuu olennaisilta osiltaan tuomareista, olisi voitava antaa suosituksia tai ilmaista mielipiteitä, joita nimittävä viranomainen käytännössä noudattaa päätöksissään.<sup>68</sup> Suosituksessa myös vaaditaan, että asianomaisilla tuomareilla olisi oltava oikeus hakea muutosta uraansa koskevaan päätökseen.<sup>69</sup>
- (125) Uusi eläkejärjestely heikentäisi tuomareiden riippumattomuutta.<sup>70</sup> Uusilla säännöillä luodaan lisäväline, jonka avulla tasavallan presidentti voi vaikuttaa yksittäisiin tuomareihin. Erityisesti se, että toimikauden jatkamiselle ei ole asetettu mitään ehtoja, antaa päätöksentekijälle perusteetonta harkintavaltaa, joka horjuttaa tuomareiden erottamattomuuden periaatetta. Samalla kun laissa alennetaan tuomareiden eläkeikää, siinä annetaan tasavallan presidentille oikeus jatkaa heidän toimikauttaan enintään kuudella vuodella. Ei ole myöskään olemassa mitään aikarajaa, jonka kuluessa tasavallan presidentin olisi päätettävä toimikauden jatkamisesta, mikä mahdollistaa sen, että hän säilyttää vaikutusvaltansa kyseisiin tuomareihin näiden lopputoimikauden ajan. Pelkästään se, että tuomarin on pyydettävä tasavallan presidentiltä tällaista toimikauden jatkamista, voi aiheuttaa painetta kyseistä tuomaria kohtaan jo ennen eläkeiän saavuttamista.
- (126) Venetsian komissio korostaa korkeinta oikeutta koskevasta lakiesityksestä antamassaan lausunnossa, että tämä toimivalta antaa tasavallan presidentille kohtuuttoman vaikutusvallan eläkeikää *lähestyviin* korkeimman oikeuden tuomareihin. Tästä syystä Venetsian komissio katsoo, että tasavallan presidentillä,

<sup>67</sup> Virkakauden jatkamista koskeva hakemus on esitettävä korkeimman oikeuden ensimmäisen presidentin välityksellä, ja tämä antaa siitä lausuntonsa. Ensimmäisen presidentin virkakauden jatkamista varten ensimmäisen presidentin on esitettävä tasavallan presidentille korkeimman oikeuden kollegion lausunto. Tasavallan presidentti voi päätöksentekoa varten pyytää kansallisen tuomarineuvoston lausuntoa, joka ei kuitenkaan ole sitova (ks. korkeimmasta oikeudesta annetun lain 37 §:n 2–4 momentti yhdessä 111 §:n 1 momentin kanssa). On huomattava, että korkeimman oikeuden lausunnon mukaan tällaiseen tasavallan presidentin päätökseen tarvitaan perustuslain mukaan pääministerin vahvistus (Puolan perustuslain 144 §:n 1 ja 2 momentti).

<sup>68</sup> Euroopan neuvoston vuoden 2010 suosituksen 46 ja 47 kohta. Järjestely herättää huolta myös kun otetaan huomioon Euroopan neuvoston toimintasuunnitelma oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja puolueettomuuden vahvistamisesta (*Plan of Action on Strengthening Judicial Independence and Impartiality*, jäljempänä 'Euroopan neuvoston toimintasuunnitelma', CM(2016)36 final, C kohdan ii alakohta) ja CCJE:n asettamat oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja tuomareiden erottamattomuutta koskevat normit (lausunto N:o 1, *Standards concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges*, 25 kohta).

<sup>69</sup> Euroopan neuvoston vuoden 2010 suosituksen 48 kohta.

<sup>70</sup> Euroopan neuvoston vuoden 2010 suosituksen 49 kohta.

joka valitaan tehtävänsä poliittisin perustein, ei pitäisi olla harkintavaltaa jatkaa korkeimman oikeuden tuomarin toimikautta eläkeiän jälkeen.<sup>71</sup>

- (127) Uudet säännöt herättävät huolen myös perustuslainmukaisuudesta. Korkeimman oikeuden ja oikeusasiamiehen lausuntojen mukaan oikeuslaitoksen toimikausien jatkamisessa sovellettava uusi mekanismi on laillisuus- ja vallanjakoperiaatteen vastainen.

#### 4.1.3. Ylimääräinen muutoksenhaku

- (128) Laissa säädetään uudesta oikeussuojakeinosta eli ylimääräisestä muutoksenhausta<sup>72</sup>, jota voidaan soveltaa lainvoimaisiin ja sitoviin tuomioihin ja päätöksiin. Lain voimaantuloa seuraavien kolmen vuoden ajan<sup>73</sup> korkein oikeus voi kumota minkä tahansa puolalaisen tuomioistuimen 20 viime vuoden aikana antaman lainvoimaisen tuomion joko kokonaan<sup>74</sup> tai osittain<sup>75</sup>. Tämä koskee myös korkeimman oikeuden antamia tuomioita, muutamia poikkeuksin.<sup>76</sup> Muutoksenhakuoikeus on muun muassa yleisellä syyttäjällä ja oikeusasiamiehellä.<sup>77</sup> Muutoksenhakuperusteet ovat laajat: ylimääräinen muutoksenhaku on mahdollinen, jos on tarpeen varmistaa oikeusvaltioperiaatteen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden noudattaminen eikä tuomiota voida kumota tai muuttaa minkään muun ylimääräisen oikeussuojakeinon avulla ja tuomio joko 1) loukkaa perustuslaissa vahvistettuja periaatteita tai henkilöiden ja kansalaisten oikeuksia ja vapauksia; tai 2) tuomio on räikeässä ristiriidassa lain kanssa siksi, että lakia on tulkittu tai sovellettu väärin; tai 3) tuomioistuimen toteamukset ja kerätty todistusaineisto ovat keskenään selvästi ristiriitaisia.<sup>78</sup>
- (129) Uusi ylimääräinen muutoksenhaku herättää huolen oikeusvarmuudesta, joka on oikeusvaltioperiaatteen keskeinen osa.<sup>79</sup> Kuten unionin tuomioistuin on todennut, olisi kiinnitettävä huomiota lainvoimaisuuden periaatteen merkitykseen sekä EU:n oikeusjärjestyksessä että kansallisissa oikeusjärjestyksissä: ”[...] sekä oikeusrauhan ja oikeussuhteiden vakauden että hyvän lainkäytön varmistamiseksi on tärkeää, että kaikkien käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen käytön tai näitä

<sup>71</sup> Lausunto CDL(2017)035, 51 ja 130 kohta.

<sup>72</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 89 §:n 1 momentti.

<sup>73</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 115 §. Kolmen vuoden määräajan päätyttyä muutoksenhaku on esitettävä viiden vuoden kuluessa siitä kun tuomio, johon muutosta haetaan, sai lainvoiman, tai vuoden kuluessa, jos asiassa on tehty kassaatiovalitus. Jos ylimääräinen muutoksenhaku tehdään vastaajaa vastaan, se on kuitenkin esitettävä viimeistään vuoden kuluttua siitä kun asianomaisen tuomio sai lainvoiman (tai jos asiassa on tehty kassaatiovalitus, viimeistään kuuden kuukauden kuluttua kassaatiovalituksen käsittelystä); ks. korkeimmasta oikeudesta annetun lain 89 §:n 4 momentti.

<sup>74</sup> Jos kiistanalainen tuomio on saanut lainvoiman yli viisi vuotta aiemmin ja se on tuottanut peruuttamattomia oikeusvaikutuksia tai jos perustuslaissa vahvistetut periaatteet tai henkilöiden ja kansalaisten oikeudet ja vapaudet sitä edellyttävät, korkein oikeus voi vain vahvistaa, että kiistanalainen tuomio on lainvastainen, ja esittää seikat, joiden perusteella se antaa tällaisen päätöksen (ks. korkeimmasta oikeudesta annetun lain 89 §:n 4 momentti ja 115 §:n 2 momentti).

<sup>75</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 91 §:n 1 momentti.

<sup>76</sup> Rikosasioissa ylimääräinen muutoksenhaku vastaajaa vastaan on esitettävä viimeistään vuoden kuluttua siitä kun tuomio on saanut lainvoiman (tai jos asiassa on tehty kassaatiovalitus, viimeistään kuuden kuukauden kuluttua kassaatiovalituksen käsittelystä). Ylimääräinen muutoksenhaku ei ole mahdollinen myöskään silloin kun tuomio koskee avioliiton pätemättömyyden toteamista, avioliiton kumoamista tai avioeroa (vain jos ainakin toinen puolisoista on solminut uuden avioliiton sen jälkeen kun tuomio sai lainvoiman) tai lapseksiottamispäätöstä. Ylimääräinen muutoksenhaku ei ole mahdollinen myöskään järjestysrikkomusten tai lievien verorikosten yhteydessä; ks. korkeimmasta oikeudesta annetun lain 90 §:n 3 ja 4 momentti.

<sup>77</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 89 §:n 2 momentti.

<sup>78</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 89 §:n 1 momentin 1–3 kohta.

<sup>79</sup> EIT, asia Brumărescu v. Romania, tuomio 28.10.1999, 61 kohta; asia Ryabykh v. Venäjä, tuomio 3.3.2003, 54 ja 57 kohta; asia Miragall Escolano ym. v. Espanja, tuomio 25.1.2000, 33 kohta; ja Phinikaridou v. Kypros, tuomio 20.12.2007, 52 kohta.

oikeussuojakeinoja varten säädettyjen määräaikojen umpeenkulumisen jälkeen lopullisiksi tulleita tuomioistuinten päätöksiä ei voida enää saattaa kyseenalaisiksi”<sup>80</sup>. Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on huomauttanut, ylimääräisen uudelleentarkastelun ei pitäisi olla peitenimi muutoksenhauille, eikä asiaa pitäisi ottaa uuteen käsittelyyn pelkästään sen vuoksi, että siitä on kaksi eri näkemystä.<sup>81</sup>

- (130) Venetsian komissio korosti korkeinta oikeutta koskevasta lakiesityksestä antamassaan lausunnossa, että ylimääräinen muutoksenhaku horjuttaa Puolan oikeusjärjestyksen vakautta. Lausunnossa todetaan, että mikä tahansa Puolassa viimeisten 20 vuoden aikana ratkaistu asia voitaisiin ottaa uudelleen käsiteltäväksi lähes millä perusteella tahansa ja järjestelmä voisi johtaa tilanteeseen, jossa mikään tuomio ei milloinkaan olisi lopullinen.<sup>82</sup>
- (131) Uusi ylimääräinen muutoksenhaku herättää huolen myös perustuslainmukaisuudesta. Korkeimman oikeuden ja oikeusasiamiehen mukaan laki vaikuttaa oikeuskäytännön vakiintuneisuuden ja tuomioiden lopullisuuden periaatteeseen<sup>83</sup>, periaatteeseen, jonka mukaan on suojattava luottamusta valtiota kohtaan, sekä oikeuteen saada asiansa käsitellyksi kohtuullisessa ajassa<sup>84</sup>.

#### 4.1.4. Muut säännökset

- (132) Kuten Venetsian komission ja muiden elinten antamissa lausunnoissa<sup>85</sup> todetaan, useat muutkin korkeinta oikeutta koskevan lain säännökset herättävät huolen oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja vallanjaon periaatteiden noudattamisesta.
- (133) Uudessa laissa säädetään korkeimman oikeuden tuomareiden uudesta kurinpitomenettelystä. Tarkoitus on perustaa kaksi kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen tointa: *kurinpitomenettelystä vastaava virkamies*, jonka korkeimman oikeuden tuomareiden kollegio nimittää neljän vuoden toimikaudeksi<sup>86</sup>, ja *erityinen kurinpitomenettelystä vastaava virkamies, jonka tasavallan presidentti nimittää tapauskohtaisesti* korkeimman oikeuden, yleisten tuomioistuinten ja sotilastuomioistuinten tuomareiden ja syyttäjien joukosta.<sup>87</sup> Puolan lainsäädännön mukaan ainoastaan kurinpitomenettelystä vastaavat virkamiehet voivat aloittaa kurinpitomenettelyn tuomareita vastaan. Tasavallan presidentti nimittää erityisen kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen ilman oikeuslaitoksen myötävaikutusta. Nimitys vastaa pyyntöä aloittaa esitutkinta. Jos vireillä olevaan kurinpitomenettelyyn nimitetään erityinen kurinpitomenettelystä vastaava virkamies, korkeimman oikeuden nimittämä kurinpitomenettelystä vastaava virkamies suljetaan samalla pois kyseisestä menettelystä.<sup>88</sup> Se, että tasavallan presidentti (ja joissain tapauksissa myös oikeusministeri<sup>89</sup>) voi käyttää vaikutusvaltaa korkeimman

<sup>80</sup> Asia C-224/01, Köbler, tuomio 30.9.2003, 38 kohta.

<sup>81</sup> Asia Moreira Ferreira v. Portugal (no. 2), tuomio 11.7.2017 (final), 62 kohta.

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

<sup>83</sup> Perustuslakituomioistuin on katsonut kummankin periaatteen olevan osa oikeusvaltiota; ks. perustuslakituomioistuimen tuomiot SK 7/06, 24.10.2007, ja SK 77/06, 1.4.2008.

<sup>84</sup> Tuomio SK 19/05, 28.11.2006; tuomio SK 16/05, 14.11.2007.

<sup>85</sup> Erityisesti korkeimman oikeuden lausunnot 6.10.2017, 23.10.2017 ja 30.11.2017, oikeusasiamiehen lausunto 11.11.2017 ja ODIHRin lausunto 13.11.2017.

<sup>86</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 74 §.

<sup>87</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 76 §:n 8 momentti; tasavallan presidentti voi nimittää ylimääräisen kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen valtionsyyttäjän ehdottamien syyttäjien joukosta, jos kurinpitomenettely koskee sellaista kurinpitomenettelyn alaista väärinkäytöstä, joka täyttää julkista syytteenpanoa edellyttävän tahallisen rikoksen tai tahallisen verorikoksen tunnusmerkistön.

<sup>88</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 76 §:n 8 momentti.

<sup>89</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 76 §:n 9 momentin mukaan oikeusministeri voi ilmoittaa tasavallan presidentille, että on tarpeen nimittää ylimääräinen kurinpitomenettelystä vastaava virkamies, jos on tiedossa tapaus, jossa

oikeuden tuomareita vastaan käynnistetyissä kurinpitomenettelyissä nimittämällä kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen käsittelemään asiaa, jolloin korkeimman oikeuden nimittämä kurinpitomenettelystä vastaava virkamies suljetaan pois kyseisestä menettelystä, herättää huolen vallanjaon periaatteen noudattamisesta ja saattaa vaikuttaa oikeuslaitoksen riippumattomuuteen. Myös ODIHR ja korkein oikeus ovat pitäneet tätä huolestuttavana omissa lausunnoissaan.<sup>90</sup>

- (134) Laissa myös poistetaan joukko menettelytakeita, jotka liittyvät yleisten tuomioistuinten<sup>91</sup> ja korkeimman oikeuden<sup>92</sup> tuomareita vastaan käytäviin kurinpitomenettelyihin: tuomaria vastaan voidaan käyttää lainvastaisesti kerättyä todistusaineistoa;<sup>93</sup> tuomarin esittämä todistusaineisto voitaisiin tietyin edellytyksin hylätä;<sup>94</sup> kurinpitoasioiden vanhentumisajat keskeytettäisiin kurinpitomenettelyn ajaksi, mikä tarkoittaa, että tuomari voisi olla menettelyn kohteena määräämättömän ajan;<sup>95</sup> lisäksi kurinpitomenettelyä voitaisiin jatkaa myös asianomaisen tuomarin poissa ollessa (myös siinä tapauksessa, että poissaolo olisi perusteltu).<sup>96</sup> Uusi kurinpitomenettely herättää huolen myös sen suhteen, täyttääkö se Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa vahvistetut oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat vaatimukset, joita sovelletaan tuomareita vastaan käytävään kurinpitomenettelyyn.<sup>97</sup>
- (135) Lailla muutetaan korkeimman oikeuden sisäistä organisaatiota perustamalla kaksi uutta jaostoa. Uusi erityisvalvonnan ja yleisten asioiden jaosto arvioi tapauksia, jotka otetaan käsiteltäväksi uudessa ylimääräistä muutoksenhakua koskevassa menettelyssä.<sup>98</sup> Uusi jaosto muodostuu ilmeisesti valtaosaksi uusista tuomareista<sup>99</sup>, ja sen tehtävänä on varmistaa yleisten ja paikallisten vaalien lainmukaisuus ja tutkia vaalivalitukset, myös Euroopan parlamentin vaaleihin liittyvät vaalivalitukset.<sup>100</sup>

---

kurinpitomenettelyn alainen väärinkäytös täyttää julkista syytteenpanoa edellyttävän tahallisen rikoksen tai tahallisen verorikoksen tunnusmerkistön. Näyttää siltä, että oikeusministeri ja tasavallan presidentti tekevät päätöksen tunnusmerkistön täyttymisestä itsenäisesti, koska heidän päätöksinsä ylimääräisen kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen nimittämisestä ei voi hakea muutosta.

<sup>90</sup> ODIHRin lausunto 13.11.2017, 119–121 kohta; korkeimman oikeuden lausunto 6.10.2017, s. 34.

<sup>91</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 108 §:n 17–19 momentin mukaan oikeusministerillä on toimivalta vahvistaa yleisten tuomioistuinten tuomareita koskevista kurinpitomenettelyistä vastaavien tuomareiden lukumäärä ja nimittää heidät tuomarikuntaa kuulematta. Lisäksi oikeusministeri voisi henkilökohtaisesti valvoa yleisten tuomioistuinten tuomareita vastaan aloitettuja kurinpitomenettelyjä niistä vastaavien virkamiesten ja itse nimittämänsä ylimääräisen kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen kautta (tietyissä olosuhteissa nimitys voitaisiin tehdä myös syyttäjien joukosta). Oikeusministerin nimittämät kurinpitomenettelyistä vastaavat virkamiehet voisivat oikeusministerin pyynnöstä aloittaa jo lopetettujen menettelyjen uudelleen.

<sup>92</sup> Lain mukaan korkeimman oikeuden tuomareihin sovelletaan soveltuvin osin yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain säännöksiä, myös niitä, jotka koskevat kurinpitomenettelyn menettelyllisiä näkökohtia; ks. korkeimmasta oikeudesta annetun lain 72 §:n 1 momentti ja 108 § yhdessä 10 §:n 1 momentin kanssa. Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 108 §:llä muutetaan yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettua lakia.

<sup>93</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 108 §:n 23 momentti yhdessä yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettuun lakiin lisätyn 115 c §:n kanssa.

<sup>94</sup> Siitä tapauksesta, että todistusaineisto esitetään annetun määräajan päätyttyä, ks. korkeimmasta oikeudesta annetun lain 108 §:n 22 momentti.

<sup>95</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 108 §:n 13 momentin b kohta.

<sup>96</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 108 §:n 23 momentti.

<sup>97</sup> EIT, asia Vilho Eskelinen ym. v. Suomi, tuomio 19.4.2007, 62 kohta; asia Olujić v. Kroatia, tuomio 5.2.2009, 34–43 kohta; asia Harabin v. Slovakia, tuomio 20.11.2012, 118–124 kohta; ja asia Baka v. Unkari, tuomio 23.6.2016, 100–119 kohta.

<sup>98</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 26 ja 94 §.

<sup>99</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 134 §; entinen työ- ja sosiaaliturva-asioiden ja yleisten asioiden jaosto on jaettu kahtia työ- ja sosiaaliturva-asioiden jaostoksi ja uudeksi erityisvalvonnan ja yleisten asioiden jaostoksi. Tämä uusi jaosto muodostetaan uusista tuomareista, sillä kaikki nykyiset tuomarit siirretään työ- ja sosiaaliturva-asioiden jaostoon. Korkeimman oikeuden nykyiset tuomarit voivat pyytää siirtoa tähän uuteen jaostoon.

<sup>100</sup> Täydellinen luettelo tämän jaoston käsittelemistä asioista on lain 26 §:ssä.

Lisäksi perustetaan uusi itsenäinen<sup>101</sup> kurinpitojaosto, joka muodostuu yksinomaan uusista tuomareista<sup>102</sup> ja jonka tehtävänä on käsitellä korkeimman oikeuden tuomareita koskevat kurinpitomenettelyt ensimmäisenä ja toisena oikeusasteena.<sup>103</sup> Nämä kaksi uutta, pitkälti itsenäistä jaostoa, jotka muodostetaan uusista tuomareista, herättävät huolen vallanjaon toteutumisesta. Venetsian komissio on todennut, että vaikka molemmat jaostot ovat osa korkeinta oikeutta, ne sijoittuvat hierarkiassa käytännössä kaikkien muiden jaostojen yläpuolelle. Tästä syntyy riski, että nämä jaostot, jotka koostuvat uusista, hallitsevan poliittisen enemmistön tuella valituista tuomareista, hallitsevat koko oikeuslaitosta.<sup>104</sup> Venetsian komissio korostaa myös, että laki saattaa vaalivalitusten oikeudellisen tarkastelun erityisen alttiiksi poliittiselle vaikuttamiselle, mistä aiheutuu vakava vaara Puolan demokratian toiminnalle.<sup>105</sup>

- (136) Lain mukaan tasavallan senaatti nimittää maallikotuomareita<sup>106</sup> osallistumaan korkeimman oikeuden oikeudenkäynteihin, jotka koskevat ylimääräistä muutoksenhakua ja korkeimman oikeuden käsittelemiä kurinpitoasioita. Kuten Venetsian komissio on huomauttanut, maallikotuomareiden nimittäminen korkeimman oikeuden kahteen uuteen jaostoon vaarantaa oikeudenhoidon tehokkuuden ja laadun.<sup>107</sup>

#### 4.2. Kansallisesta tuomarineuvostosta annettu laki

- (137) Puolan perustuslain mukaan tuomareiden riippumattomuutta turvaa kansallinen tuomarineuvosto.<sup>108</sup> Kansallisella tuomarineuvostolla on suora vaikutus tuomareiden riippumattomuuteen erityisesti kun on kysymys tuomareiden ylennyksistä, siirroista, kurinpitomenettelyistä, virasta vapauttamisesta ja varhaiseläkkeelle siirtymisistä. Esimerkiksi tuomarin ylennys (vaikkapa alioikeudesta aluetuomioistuimeen) edellyttää, että tasavallan presidentti nimittää tuomarin uudestaan. Tätä varten on toteutettava uudestaan oikeudellista arviointia ja nimitystä koskeva menettely, johon kansallinen tuomarineuvosto osallistuu. Kansallisen tuomarineuvoston on arvioitava myös avustavat tuomarit, jotka hoitavat jo tuomarin tehtäviä, ennen kuin tasavallan presidentti nimittää heidät tuomareiksi.
- (138) Tästä syystä jäsenvaltioissa, joissa tuomarineuvosto on perustettu, tämän elimen riippumattomuus on erityisen tärkeää, jotta vältetään hallituksen tai parlamentin sopimaton vaikutus tuomareiden riippumattomuuteen.<sup>109</sup>
- (139) Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain myötä huolet oikeuslaitoksen yleisestä riippumattomuudesta lisääntyvät, sillä lain mukaan kaikkien kansallisen tuomarineuvoston tuomarijäsenien toimikausi päätetään ennenaikaisesti samalla kun

<sup>101</sup> Kurinpitojaoston puheenjohtaja on itsenäinen suhteessa korkeimman oikeuden ensimmäiseen presidenttiin, ja jaoston talousarviota voidaan lisätä huomattavasti korkeimman oikeuden kokonaistalousarvioon verrattuna (ks. korkeimmasta oikeudesta annetun lain 7 §:n 2 ja 4 momentti ja 20 §).

<sup>102</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 131 §:n mukaan muita korkeimman oikeuden tuomareita ei voida siirtää kyseiseen jaostoon ennen kuin kaikki korkeimman oikeuden kurinpitojaoston tuomarit on nimitetty.

<sup>103</sup> Täydellinen luettelo kurinpitojaoston käsittelemistä asioista on korkeimmasta oikeudesta annetun lain 27 §:ssä.

<sup>104</sup> Lausunto CDL(2017)035, 92 kohta.

<sup>105</sup> Lausunto CDL(2017)035, 43 kohta.

<sup>106</sup> Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 61 §:n 2 momentti.

<sup>107</sup> Lausunto CDL(2017)035, 67 kohta.

<sup>108</sup> Puolan perustuslain 186 §:n 1 momentin mukaan kansallisen tuomarineuvoston on taattava tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus.

<sup>109</sup> Esimerkiksi tapauksessa, jossa tuomarineuvosto toimitti tuomareita koskevia kurinpitomenettelyjä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kritisoi lainsäädäntö- tai täytäntöönpanoelinten suurta vaikutusvaltaa, joka johtui siitä, että nämä elimet nimittivät suoraan enemmistön tuomarineuvoston jäsenistä; EIT, asiat 55391/13, 57728/13 ja 74041/13, Ramos Nunes de Carvalho E Sá v. Portugal, tuomio 21.6.2016, 77 kohta.

laissa säädetään kokonaan uudesta tuomarijäsenten nimittämistä koskevasta järjestelmästä, jossa poliittinen vaikuttaminen voi olla merkittävää.

- (140) Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain 6 §:n mukaan kaikkien kansallisen tuomarineuvoston nykyisten tuomarijäsenten toimikausi päätetään ennenaikaisesti. Tämä lainsäädäntövallan päätös herättää huolen kansallisen tuomarineuvoston riippumattomuudesta sekä valtioelinten välisestä vallanjaosta. Parlamentti saisi ratkaisevan vaikutusvallan neuvoston kokoonpanon suhteen, kun taas tuomareiden itsensä vaikutusvalta pienenis. Kansallisen tuomarineuvoston kokoonpano voitaisiin muuttaa jo puolentoista kuukauden kuluessa lain julkaisemisesta.<sup>110</sup> Kuten kansallisen tuomarineuvoston, korkeimman oikeuden ja oikeusasiamiehen lausunnoissa korostetaan, toimikausien ennenaikainen päättäminen herättää huolen myös perustuslainmukaisuudesta.
- (141) Myös uusi järjestelmä, joka koskee kansallisen tuomarineuvoston tuomarijäsenten nimittämistä, herättää vakavan huolen. Vakiintuneissa eurooppalaisissa normeissa, erityisesti Euroopan neuvoston ministerikomitean vuoden 2010 suosituksessa, edellytetään, että vähintään puolet tuomarineuvoston jäsenistä on oltava tuomareiden keskuudestaan valitsemia. Jäsenten on edustettava kaikkia oikeuslaitoksen tasoja, ja valinnoissa oikeuslaitoksen sisällä on sovellettava moniarvoisuuden periaatetta.<sup>111</sup> Jäsenvaltioiden tehtävänä on organisoida omat oikeudenhoidon järjestelmänsä ja tällöin myös päättää, perustetaanko tuomarineuvosto. Kun neuvosto on kuitenkin perustettu, kuten Puolassa, sen riippumattomuus on taattava eurooppalaisten normien mukaisesti.
- (142) Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain säätämiseen asti Puolan järjestelmä on ollut täysin eurooppalaisten normien mukainen, sillä kansallisen tuomarineuvoston enemmistö on ollut tuomareiden itsensä valitsema. Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain muuttamisesta annetun lain 1 §:n 1 momentilla ja 7 §:llä tämä järjestelmä muutettaisiin perinpohjaisesti, sillä Sejm valitsisi (ja voisi valita uudelleen) tuomarineuvoston 15 tuomarijäsentä.<sup>112</sup> Lisäksi mikään ei takaa sitä, että Sejm uuden lain puitteissa toimiessaan nimittäisi neuvoston tuomarijäseniksi henkilöitä, joita tuomarikunta on kannattanut. Tämä johtuu siitä, että ehdokkaita neuvoston jäseneksi voivat ehdottaa paitsi ryhmät, joihin kuuluu 25 tuomaria, myös ryhmät, joihin kuuluu vähintään 2 000 kansalaista.<sup>113</sup> Lisäksi Sejmin on hyväksyttävä

<sup>110</sup> Nykyisten tuomarijäsenten toimikausi päättyy sitä päivää edeltävänä päivänä, jona neuvoston uusien tuomarijäsenten yhteinen toimikausi alkaa, mutta kuitenkin viimeistään 90 päivää lain voimaantulon jälkeen. Aikataulu on seuraava: Kolmen päivän kuluessa lain julkaisemisesta Sejmin puhemies ilmoittaa nimitysmenettelyn käynnistämisestä. Kelpoisuusehdot täyttävät yhteisöt (eli ryhmät, joissa on vähintään 25 tuomaria tai 2 000 kansalaista) esittävät parlamentin puhemiehelle 21 päivän kuluessa tämän ilmoituksesta ehdokkaansa neuvoston tuomarijäseniksi. Kun 21 päivän määräaika on kulunut, puhemies toimittaa luettelon ehdokkaista parlamentin poliittisille ryhmille, joiden on seitsemän päivän kuluessa ehdotettava luettelosta enintään yhdeksää ehdokasta. Tämän jälkeen nimitysmenettely toteutetaan tavanomaisten säännösten mukaan (ks. jäljempänä); ks. kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain muuttamisesta annetun lain 6 ja 7 § sekä 1 §:n 1 momentti ja 3 § yhdessä uuden 11 a §:n ja uuden 11 d §:n kanssa.

<sup>111</sup> Ks. Euroopan neuvoston vuoden 2010 suositus, 27 kohta; ks. myös Euroopan neuvoston toimintasuunnitelma, C kohdan ii alakohta; CCJE:n lausunto nro 10 tuomarineuvostosta yhteiskunnan palveluksessa (*Council for the Judiciary in the service of society*), 27 kohta; ja ENCJ:n raportti Euroopan tuomarineuvostoista vuosina 2010 ja 2011 (*Councils for the Judiciary Report 2010-2011*), 2.3 kohta.

<sup>112</sup> Perustuslain mukaan kansallisessa tuomarineuvostossa on siihen virkansa puolesta kuuluvia jäseniä (korkeimman oikeuden ensimmäinen presidentti, oikeusministeri, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti ja tasavallan presidentin nimeämä henkilö) sekä vaaleilla valittuja jäseniä. Vaaleilla valittuja jäseniä ovat neljä Sejmin valitsemaa kansanedustajaa, kaksi senaatin valitsemaa senaattoria sekä 15 tuomaria, jotka valitaan yleisten tuomioistuinten, hallinto- ja sotilastuomioistuinten ja korkeimman oikeuden tuomareiden joukosta.

<sup>113</sup> Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain 1 §:n 3 momentti, jolla lisätään 111 a §:n 2 ja 3 momentti: on huomattava, että kukin tuomareista tai kansalaisista koostuva ryhmä voi ehdottaa useampaa kuin yhtä henkilöä neuvoston tuomarijäseneksi.



lopullinen ehdokasluettelo yhtenä kokonaisuutena sen jälkeen kun Sejmin valiokunta on valmistellut kyseisen luettelon.<sup>114</sup> Tuomarineuvoston tuomarijäsenien nimittämistä koskevat uudet säännöt lisäävät merkittävästi parlamentin vaikutusvaltaa tuomarineuvostossa ja heikentävät neuvoston riippumattomuutta. Tämä on ristiriidassa eurooppalaisten normien kanssa. Se, että tuomarijäsenien nimittäminen edellyttää Sejmissä kolmen viidesosan enemmistöä, ei hälvennä tätä huolenaihetta, sillä tuomarijäsenet eivät edelleenkään ole tuomareiden keskuudestaan valitsevia. Lisäksi jos tällaista kolmen viidesosan enemmistöä ei saavuteta, neuvoston tuomarijäsenet nimitetään Sejmin ehdottomalla enemmistöllä.

- (143) Tilanne herättää huolen oikeuslaitoksen riippumattomuudesta. Esimerkiksi alioikeuden tuomari, jonka on annettava päätös poliittisesti arkaluonteisessa asiassa ja joka on samaan aikaan hakenut ylennystä aluetuomioistuimen tuomariksi, voi olla taipuvainen seuraamaan asiassa poliittisen enemmistön kantaa, jotteivät hänen mahdollisuutensa ylennykseen vaarantuisi. Vaikka tämä riski ei toteutuisikaan, uusi järjestelmä ei tarjoa riittäviä takeita näkyvästä riippumattomuudesta, joka on ratkaisevaa, kun halutaan säilyttää yleisön luottamus tuomioistuimiin demokraattisessa yhteiskunnassa.<sup>115</sup> Kansallisen tuomarineuvoston, joka on poliittisen vaikuttamisen kohteena oleva elin, on arvioitava myös avustavat tuomarit ennen näiden nimittämistä tuomareiksi.
- (144) Venetsian komission päätelmien mukaan se, että parlamentti valitsee kansallisen tuomarineuvoston 15 tuomarijäsentä ja samalla nykyisten jäsenien toimikausi päätetään välittömästi, johtaa tuomarineuvoston pitkälle menevään politisoitumiseen. Venetsian komissio suosittaa, että uuden menettelyn sijaan sovellettaisiin nykyisen lain mukaista järjestelmää, jossa tuomarit valitsevat kansallisen tuomarineuvoston 15 tuomarijäsentä keskuudestaan.<sup>116</sup> Se huomauttaa myös, että laki heikentää sekä kansallisen tuomarineuvoston riippumattomuutta suhteessa parlamentin poliittiseen enemmistöön että oikeuslaitoksen riippumattomuutta kokonaisuutena.<sup>117</sup>
- (145) Korkein oikeus, kansallinen tuomarineuvosto ja oikeusasiamies ovat lakiesitystä koskeissa lausunnoissaan tuoneet esiin useita huolenaiheita, jotka liittyvät uuden järjestelmän perustuslainmukaisuuteen. Kansallinen tuomarineuvosto toteaa eritoten, että Puolan perustuslain järjestelmässä neuvosto toimii vastapainona parlamentille, jolla puolestaan on perustuslaillinen oikeus päättää lakien sisällöstä. Se, että neuvoston tuomarijäsenet nimitetään poliittisin perustein ja nykyisten tuomarijäsenien toimikaudet päätetään ennenaikaisesti, loukkaa näin ollen vallanjaon ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden periaatteita. Kuten komission aiemmissa suosituksissa on todettu, näiden säännösten perustuslainmukaisuuden tehokas tarkistus ei ole tällä hetkellä mahdollista.

### 4.3. Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettu laki

#### 4.3.1. Tuomareiden eläkeikä ja valtuudet jatkaa tuomareiden toimikautta

- (146) Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain 1 §:n 26 momentin b ja c kohdassa ja 13 §:n 1 momentissa säädetään, että yleisissä tuomioistuimissa toimivien

<sup>114</sup> Jos parlamentin poliittiset ryhmät eivät onnistu esittämään yhteensä 15:tä ehdokasta, Sejmin puheenjohtajisto valitsee henkilöt luetteloon, joka tämän jälkeen toimitetaan Sejmin valiokunnalle (ks. 1 §:n 3 momentti, jolla lisätään 11 c § ja 11 d §:n 1–4 momentti).

<sup>115</sup> EIT, asia 29369/10, *Morice v. Ranska*, tuomio 23.4.2015, 78 kohta; EIT, asia 25781/94, *Kypros v. Turkki*, tuomio 10.5.2001, 233 kohta.

<sup>116</sup> Lausunto CDL(2017)035, 130 kohta.

<sup>117</sup> Lausunto CDL(2017)035, 31 kohta.

tuomareiden eläkeikää alennetaan naistuumareiden osalta 67 vuodesta 60 vuoteen ja miestuumareiden osalta 67 vuodesta 65 vuoteen. Oikeusministerille myönnetään valtuudet päättää tuomareiden toimikauden pidentämisestä (70 vuoden ikään saakka). Pidentämisen perusteet ovat epämääräisiä. Pidentämiss päätöksen tekemiseen asti asianomaiset tuomarit pysyvät tehtävässään.

- (147) Uudella järjestelmällä olisi kielteisiä vaikutuksia tuomareiden riippumattomuuteen.<sup>118</sup> Uusilla säännöillä luodaan lisäväline, jonka avulla oikeusministeri voi vaikuttaa yksittäisiin tuomareihin. Erityisesti toimikauden pidentämisen epämääräiset perusteet antavat perusteetonta harkintavaltaa, joka horjuttaa tuomareiden erottamattomuuden periaatetta.<sup>119</sup> Samalla kun eläkeikää alennetaan, oikeusministeri voi lain mukaan pidentää naistuumareiden toimikautta enintään kymmenellä vuodella ja miestuumareiden toimikautta enintään viidellä vuodella. Ei ole myöskään olemassa mitään aikarajaa, jonka kuluessa oikeusministerin olisi päätettävä toimikauden pidentämisestä, mikä mahdollistaa sen, että oikeusministeri säilyttää vaikutusvaltansa kyseisiin tuomareihin näiden lopputoimikauden ajan. Pelkästään se, että tuomari voi joutua pyytämään oikeusministeriltä tällaista toimikauden jatkamista, voi aiheuttaa painetta kyseistä tuomaria kohtaan jo ennen eläkeiän saavuttamista.
- (148) Kun tuomareiden eläkeikää alennetaan ja samalla toimikauden jatkaminen riippuu oikeusministerin päätöksestä, uudet säännöt heikentävät tuomareiden erottamattomuuden periaatetta, joka Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on keskeinen osa tuomareiden riippumattomuutta. Unionin tuomioistuimen mukaan yksi tuomioistuimen riippumattomuuden edellytyksistä on se, että tuomarit ovat tehtäviään hoitaessaan sekä henkilökohtaisesti että toiminnallisesti riippumattomia. Heitä olisi myös suojeltava erottamiselta tehokkailla takeilla, jotka estävät toimeenpanovallan käyttäjän epäasianmukaisen vaikutuksen tai painostuksen.<sup>120</sup> Kyseiset säännökset eivät myöskään ole niiden eurooppalaisten normien mukaisia, joiden mukaan tuomareiden virassa pysyminen olisi taattava pakolliseen eläkeikään asti, jos tällainen eläkeikä on olemassa. Venetsian komissio on näistä huolenaiheista samaa mieltä kuin komissio.<sup>121</sup>
- (149) Komission toteaa, että myös uusien sääntöjen perustuslainmukaisuus herättää huolta. Korkeimman oikeuden lausunnon<sup>122</sup> mukaan se, että oikeusministeri voi päättää tuomarin toimikauden jatkamisesta, yhdessä sen kanssa, että tuomareiden eläkeikää alennetaan, loukkaa tuomareiden erottamattomuuden periaatetta (perustuslain 180 §:n 1 momentti). Kuten edellä on todettu, komissio muistuttaa, että näiden säännösten perustuslainmukaisuuden tehokas tarkistus ei ole tällä hetkellä mahdollista.
- (150) Vastauksessa, jonka Puolan viranomaiset toimittivat komission 26 päivänä heinäkuuta 2017 antamaan suositukseen, ei hälvennetä komission huolenaiheita, eikä siinä tuoda esiin mitään konkreettisia toimenpiteitä, joilla puututtaisiin komission

<sup>118</sup> Euroopan neuvoston vuoden 2010 suositus, 49 kohta.

<sup>119</sup> Kun oikeusministeri päättää, jatketaanko tuomarin toimikautta, hän harkitsee lain mukaan sitä, millä tavalla yleisten tuomioistuinten voimavaroja on järkevää käyttää, ja ottaa huomioon tarpeet, jotka johtuvat yksittäisten tuomioistuinten työmäärästä (ks. lain 1 §:n 26 momentin b kohta).

<sup>120</sup> Asia C-53/03, Syfait ym., tuomio 31.5.2005, 31 kohta; asia C-103/97, Köllensperger ja Atzwanger, tuomio 4.2.1999, 20 kohta.

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

<sup>122</sup> Korkeimman oikeuden lausunto 28.4.2017.

esiin nostamiin seikkoihin. Vastauksessa jätetään huomiotta se, että oikeusministeri voi painostaa yksittäistä tuomaria, ennen kuin hän päättää, voiko tuomari pysyä virassaan eläkeiän saavuttamisen jälkeen.

#### *4.3.2. Tuomioistuinten presidentit*

- (151) Puolan tuomioistuinjärjestelmässä tuomioistuinten presidenteillä on kahtalainen rooli: he eivät ainoastaan vastaa tuomioistuinten hallinnosta niiden päällikköinä vaan osallistuvat myös tuomiovallan käyttämiseen. Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetussa uudessa laissa huolta herättää se, ovatko tuomioistuinten presidentit henkilökohtaisesti riippumattomia käyttäessään tuomiovaltaa.

#### *Virasta vapauttamista koskevat valtuudet*

- (152) Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain 17 §:n 1 momentissa ja 18 §:n 1 momentissa säädetään tuomioistuinten presidenttien ja varapresidenttien virasta vapauttamisesta. Oikeusministerillä on kuuden kuukauden ajan lain voimaantulosta toimivaltuudet vapauttaa virasta tuomioistuinten presidenttejä ilman että päätöksen olisi nojauduttava mihinkään konkreettiseen perusteeseen. Hänen ei tarvitse perustella päätöstään, eikä oikeuslaitoksella ole mahdollisuutta estää näitä päätöksiä. Oikeusministerin tekemää virasta vapauttamispäätöstä ei myöskään voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.
- (153) Komission huolenaiheet liittyvät oikeusministerin toimivaltuuksiin edellä mainitun puolivuotiskauden aikana. Myös tämän kuuden kuukauden jakson jälkeen oikeusministeri voisi yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain 1 §:n 7 momentin mukaan vapauttaa tuomioistuimen presidenttejä virasta, mutta tällöin hänen on kuultava asiassa kansallista tuomarineuvostoa, joka voi määräenemmistöllä (vähintään kaksi kolmasosaa neuvoston jäsenistä) estää suunnitellun virasta vapauttamisen.<sup>123</sup>

#### *Nimitysvaltuudet*

- (154) Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain 1 §:n 6 momentin mukaan ministerillä on valtuudet nimittää tuomioistuinten presidenttejä. Ainoat sovellettavat kriteerit ovat seuraavat: muutoksenhakutuomioistuimen presidentti on valittava muutoksenhakutuomioistuimen tai aluetuomioistuimen tuomareiden joukosta; aluetuomioistuimen presidentti on valittava muutoksenhakutuomioistuimen, aluetuomioistuimen tai alioikeuden tuomareiden joukosta; ja alioikeuden presidentti on valittava aluetuomioistuimen tai alioikeuden tuomareiden joukosta. Oikeusministerillä ei ole velvollisuutta kuulla oikeuslaitosta tällaista päätöstä tehdessään. Hän esittelee tuomioistuimen uuden presidentin kyseisen tuomioistuimen tuomareiden yleiskokoukselle vasta nimityksen tehtyään. Oikeusministerin valta nimittää tuomioistuimen presidenttejä pysyy muuttumattomana kuuden kuukauden määrääjän jälkeenkin.

#### *Virasta vapauttamista ja virkaan nimittämistä koskevien valtuuksien vaikutukset*

- (155) Tuomioistuinten presidentit tekevät aktiivista tuomarintyötä. Siten edellä selostetut toimivaltuudet, joiden nojalla oikeusministeri voi mielivaltaisesti sekä vapauttaa tuomioistuinten presidenttejä virasta kuuden kuukauden ajan että nimittää tuomioistuinten presidenttejä, antavat oikeusministerille mahdollisuuden vaikuttaa

<sup>123</sup> Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain 1 §:n 7 momentissa säädetään, että jos kansallinen tuomarineuvosto ei anna lausuntoaan 30 päivän kuluessa päivästä, jona oikeusministeri esitti suunnitelmansa virasta vapauttamisesta, estettä suunnitelman täytäntöönpanolle ei ole.

tuomioistuinten presidentteihin tavalla, jonka seurauksena näiden henkilökohtainen riippumattomuus tuomiovallan käytössä voi kärsiä. Jos tuomioistuimen presidentin on esimerkiksi annettava päätös arkaluonteisessa asiassa valtiota vastaan, oikeusministeri voisi painostaa häntä tuomitsemaan hallituksen kannan mukaisesti. Välttääkseen virasta vapauttamisen tuomioistuimen presidentti voisi tällöin noudattaa oikeusministerin toivetta sen sijaan että tekisi päätöksensä asia-argumenttien perusteella. Oikeuslaitoksen riippumattomuus edellyttää, että tuomarit eivät tuomioita antaessaan ole alistaisia millekään muulle elimelle. Tuomareita on suojattava ulkoisilta painostus- ja muilta toimilta, jotka saattaisivat vaarantaa heidän päätöksentekonsa riippumattomuuden heidän ratkaistessaan asioita.<sup>124</sup>

- (156) Oikeusministeri voi harkintavaltansa avulla vaikuttaa myös sellaisiin tuomareihin, jotka haluavat päästä tuomioistuimen presidenteiksi. Nämä saattavat ratkaista erityisesti arkaluonteisia poliittisia asioita siten, ettei heidän päätöksensä vähennä heidän mahdollisuuksiaan tulla valituksi tuomioistuimen presidentiksi. Näin ollen myös tällaisten tuomareiden henkilökohtainen riippumattomuus oikeudellisessa päätöksenteossa kärsisi.
- (157) Lisäksi on huomattava, että tuomioistuinten presidenteilla on tuomioistuimen hallinnosta vastaavina päällikköinä merkittävät toimivaltuudet muihin tuomareihin nähden. Se, että oikeusministeri voi harkintansa mukaan erottaa ja nimittää tuomioistuinten presidenttejä, voi vaikuttaa siihen, miten tuomioistuinten presidentit toimivat päällikkötuomareina muita tuomareita kohtaan. Tämän seurauksena muiden tuomareiden henkilökohtainen riippumattomuus saattaa kärsiä. Kun oikeusministeri voi vaikuttaa tuomioistuinten presidentteihin, hänen toimivaltuuksillaan on välillistä vaikutusta myös niiden tuomareiden riippumattomuuteen, joiden esimiehinä presidentit toimivat. Tuomioistuinten presidentit voivat esimerkiksi vaihtaa tuomioistuimen osasto- tai jaostopäällikköinä toimivia tuomareita.<sup>125</sup> He voivat antaa näille kirjallisia huomautuksia ja, jos puutteita havaitaan, määrätä huomautusten ohella palkanalennuksia.<sup>126</sup> Tuomari voidaan myös siirtää tuomioistuimen organisaatiossa tehtävästä toiseen ilman hänen suostumustaan.<sup>127</sup> Siirtomahdollisuus kattaa tuomioistuimen tuomiopiirin, johon voi kuulua toimipaikkoja eri kaupungeissa.
- (158) Antamassaan lausunnossa Venetsian komissio on korostanut, että uusi laki antaa täytäntöönpanovallalle mahdollisuuden puuttua oikeudenhoitoon vakavalla ja laajakantoisella tavalla ja että se sen vuoksi muodostaa vakavan uhkan oikeuslaitoksen riippumattomuudelle, joka on keskeinen tekijä oikeusvaltiossa.<sup>128</sup> Laki ei anna tuomioistuinten presidenteille riittävää suojaa mielivaltaista erottamista vastaan. Kansallisen tuomarineuvoston tai tuomioistuimen tuomareiden yleiskokouksen olisi yksinkertaisella ääntenenemmistöllä tehdyn päätöksen nojalla hyväksyttävä päätökset, joilla oikeusministeri on vapauttanut tuomioistuimen presidentin virastaan tai nimittänyt tämän virkaansa. Lisäksi oikeusministerillä on työjärjestyksen mukaan valtuudet vahvistaa yksityiskohtaiset säännöt, jotka koskevat

<sup>124</sup> Asia C-503/15, Margarit Panicello, tuomio 16.2.2017, 37-38 kohta; asia C-203/14, Consorci Sanitari del Maresme, tuomio 6.10.2015, 19 kohta; asia C-222/13, TDC, tuomio 9.10.2014, 30 kohta; yhdistetyt asiat C-58/13 ja C-59/13, Torresi, tuomio 17.7.2014, 22 kohta; asia C-506/04, Wilson, tuomio 19.9.2006, 51 kohta.

<sup>125</sup> Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain 17 §:n 2 momentin ja 18 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuinten presidenteilla on kuuden kuukauden ajan lain voimaantulosta valtuudet vaihtaa osastopäällikköinä, apulaisosastopäällikköinä ja jaostopäällikköinä toimivat tuomarit sekä tutkintatuomarit.

<sup>126</sup> Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain 1 §:n 13 momentin b kohta.

<sup>127</sup> Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain 1 §:n 5 momentin b kohta.

<sup>128</sup> Lausunto CDL-AD(2017)035, 125 kohta.

asioiden jakamista tuomareiden käsiteltäviksi, myös satunnaista jakamista. Hän voi myös vahvistaa erityiset säännöt, joissa määrätään, milloin asioiden jakamista satunnaisesti on pidettävä mahdolltomana tai tehottomana. Kuten Venetsian komissio on korostanut, tämän toimivaltuuden avulla voidaan puuttua asioiden satunnaiseen jakamiseen. Asioiden jakamiseen liittyvästä järjestelmästä päättäminen ei saisi kuulua oikeusministerin harkintavallan piiriin.<sup>129</sup>

- (159) Lisäksi korkein oikeus, kansallinen tuomarineuvosto ja oikeusasiamies ovat lausunnoissaan huomauttaneet, että edellä selostettujen säännösten perustuslainmukaisuus herättää huolta. Erityisesti se, että oikeusministerille annetaan valtuudet vapauttaa tuomioistuinten presidenttejä virasta, merkitsee oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja vallanjaon periaatteiden huomiotta jättämistä. Nykyisissä olosuhteissa ei kuitenkaan enää ole riippumatonta perustuslakituomioistuinta, joka voisi tarkistaa ja taata näiden säännösten perustuslainmukaisuuden.
- (160) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että mahdollisuus vapauttaa tuomioistuimen presidentti virastaan vaikuttaa selvästi oikeuslaitoksen riippumattomuuteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi ns. Baka-asiassa, että kun kantaja oli ennen aikaisesti vapautettu korkeimman oikeuden presidentin tehtävästä, toimenpide – siitä huolimatta että kantaja jäikin hoitamaan tuomarin virkaa – enemmänkin murensi kuin vahvisti pyrkimyksiä pitää yllä oikeuslaitoksen riippumattomuutta.<sup>130</sup>
- (161) Saatavilla olevien tietojen mukaan oikeusministeri on tähän mennessä vapauttanut virasta 24 ja nimittänyt (ainakin) 32 tuomioistuimen presidenttiä (nimittämistä koskevaan lukuun sisältyvät nimitykset normaalilla tavalla avoimna olleisiin tuomioistuimen presidentin virkoihin).
- (162) Vastauksessa, jonka Puolan viranomaiset toimittivat komission 26 päivänä heinäkuuta 2017 antamaan suositukseen, ei hälvennetä komission huolenaiheita, eikä siinä tuoda esiin mitään konkreettisia toimenpiteitä, joilla puututtaisiin komission esiin nostamiin seikkoihin. Vastauksessa kiistetään, että oikeusministerin toimivaltuuksilla puututtaisiin tuomioistuinten presidenttien riippumattomuuteen näiden tehdessä tuomareina päätöksiä oikeudenkäynneissä, ja korostetaan, että kyseiset ministerin toimivaltuudet liittyvät ainoastaan tuomioistuinten presidenttien hallintotoimiin. Vastauksessa jätetään kuitenkin huomiotta se, että toimivaltuudet, joiden nojalla oikeusministeri voi mielivaltaisesti vapauttaa tuomioistuinten presidenttejä virasta kuuden kuukauden ajan lain voimaantulosta, antavat oikeusministerille mahdollisuuden vaikuttaa tuomioistuinten presidentteihin tavalla, jonka seurauksena näiden henkilökohtainen riippumattomuus tuomiovallan käytössä voi kärsiä.

#### 4.3.2. Muut huolenaiheet

- (163) Oikeusministeri voi antaa alemman tuomioistuimen presidentille ns. kirjallisen huomautuksen, jonka aiheena on presidentin väitetty huono tuomioistuimen johtaminen. Tällaisen kirjallisen huomautuksen seurauksena alemman tuomioistuimen presidentin palkkaa saatetaan alentaa jopa 50 prosenttia enintään kuuden kuukauden ajan.<sup>131</sup> Oikeusministeri voi antaa kirjallisen huomautuksen

<sup>129</sup> Lausunto CDL-AD(2017)035, 120 kohta.

<sup>130</sup> EIT, asia 20261/12, Baka v. Unkari, tuomio 23.6.2016, 172 kohta.

<sup>131</sup> Oikeusministeri voi vaikuttaa muutoksenhakutuomioistuinten presidentteihin arvioimalla näiden toimintaa. Kielteisen arvion seurauksena tuomioistuimen presidenttiin voi kohdistua taloudellisia seuraamuksia, kun taas myönteisen arvion myötä hänen palkkansa voi nousta; yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain 1 §:n 13–15 momentti.

muutoksenhakutuomioistuimen presidentille tai varapresidentille ja vähentää tämän palkkaa vastaavasti. Koska kaikkia palkanalennuksia, joita tuomariin kohdistetaan tämän käyttäytymisen vuoksi, on pidettävä kurinpitoseuraamuksina<sup>132</sup>, oikeusministerin ei pitäisi voida päättää tällaisesta alennuksesta yksin ilman päätöksen perustana olevaa tuomioistuimen päätöstä.

#### 4.4. Muu lainsäädäntö

##### 4.4.1. Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annettu laki

- (164) Uusi Sejm on hyväksynyt muitakin säädöksiä, jotka herättävät huolen vallanjaosta ja oikeuslaitoksen riippumattomuudesta.
- (165) Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin ja 2 §:n 36 momentin nojalla avustavat tuomarit hoitavat tuomarin tehtäviä alioikeuksissa neljän vuoden ajan. Erityisesti on todettava, että avustavat tuomarit voivat toimia yhden tuomarin kokoonpanossa alioikeuksissa.
- (166) Puolan tuomioistuinjärjestelmässä avustavilla tuomareilla ei kuitenkaan ole samaa asemaa kuin (varsinaisilla) tuomareilla.<sup>133</sup> Avustavat tuomarit nimitetään neljän vuoden toimikaudeksi, ja 36 kuukauden jälkeen he voivat pyytää uutta menettelyä, jonka tuloksena heistä tulee tuomareita. Takeet, jotka koskevat tuomareita ja joiden tarkoituksena on suojata oikeuslaitoksen riippumattomuutta, eivät koske samalla tavalla avustavia tuomareita – nämä takeet liittyvät esimerkiksi tuomareiden nimittämiseen, eikä avustavia tuomareita nimitetä samaa menettelyä noudattaen kuin tuomareita. Tuomareiden asema on määritelty perustuslaissa, kun taas tuomiovaltaa käyttävien avustavien tuomareiden asema ei ole. Tämä merkitsee sitä, että heidän asemaansa sekä heidän riippumattomuuttaan koskevia takeita voidaan muuttaa tavallisella lailla ilman että olisi tarpeen muuttaa perustuslakia.<sup>134</sup> Se, että avustavat tuomarit voivat toimia yhden tuomarin kokoonpanossa alioikeuksissa, tekee heidän riippumattomuudestaan entistäkin tärkeämpää.
- (167) Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annetun lain säätämismenettelyn aikana korkein oikeus ja kansallinen tuomarineuvosto ovat ilmaisseet huolensa siitä, ovatko avustavien tuomareiden riippumattomuutta koskevat takeet perustuslain mukaisia ja ovatko ne riittäviä sen varmistamiseksi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan sisällytettyä vaatimusta oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kunnioitetaan.<sup>135</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että aikaisempi järjestelmä, joka koski avustavia tuomareita Puolassa, ei täyttänyt näitä kriteereitä.<sup>136</sup>
- (168) Elokuun 28 päivänä 2017 saadussa vastauksessa, jonka Puolan viranomaiset toimittivat komission 26 päivänä heinäkuuta 2017 antamaan suositukseen, ei hälvennetä komission huolenaiheita, eikä siinä tuoda esiin mitään konkreettisia toimenpiteitä, joilla puututtaisiin komission esiin nostamiin seikkoihin.

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

<sup>133</sup> Vaikka avustavat tuomarit hoitavat tuomarin tehtäviä, heidät nimittää oikeusministeri suoraan. Kansallisen tuomarineuvoston osallistuminen on minimaalista.

<sup>134</sup> Tuomareiden riippumattomuus on turvattava perustuslaissa, ja tarkempia sääntöjä siitä on annettava tavallisessa lainsäädännössä (ks. esim. Euroopan neuvoston vuoden 2010 suositus, 7 kohta). On myös huomattava, että korkein oikeus ja kansallinen tuomarineuvosto toivat lausunnoissaan esiin kysymyksen tämän lain perustuslainmukaisuudesta.

<sup>135</sup> Korkeimman oikeuden lausunto 3.2.2017; kansallisen tuomarineuvoston lausunto 10.2.2017.

<sup>136</sup> EIT, asia 23614/08, Henryk Urban ja Ryszard Urban v. Puola, tuomio 28.2.2011; EIT, asia 36921/07, Mirosław Garlicki v. Puola, tuomio 14.9.2011; EIT, asia 33530/06, Pohoska v. Puola, tuomio 10.4.2012.

#### 4.4.2. Muut lait

- (169) Yleistä syyttäjänvirastoa koskevissa laeissa<sup>137</sup> yhdistettiin oikeusministerin kanslia ja valtakunnansyyttäjän kanslia ja lisättiin merkittävästi valtakunnansyyttäjän toimivaltuuksia, jotka liittyvät syyttäjälaitoksen johtamiseen. Oikeusministeri voi nyt esimerkiksi puuttua suoraan yksittäisten tapausten hoitamiseen.
- (170) Vaikka Venetsian komissio onkin todennut, että syyttäjien riippumattomuus tai autonomia ei ole niin ehdoton vaatimus kuin tuomioistuinten riippumattomuus, eräiden kehitystapahtumien yhteisvaikutus on Venetsian komission mukaan johtanut siihen, että liian paljon valtaa on keskittynyt yhdelle henkilölle.<sup>138</sup> Venetsian komission mukaan näitä kehitystapahtumia ovat seuraavat: oikeusministerin ja valtakunnansyyttäjän kanslioiden yhdistäminen, valtakunnansyyttäjän uudet, syyttäjälaitosta koskevat toimivaltuudet ja oikeusministerin uudet, oikeuslaitosta koskevat toimivaltuudet yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain nojalla sekä tässä mainittujen valtuuksien käytön heikko valvonta. Tämä kehitys on heikentänyt suoraan syyttäjälaitoksen riippumattomuutta politiikan kentästä mutta myös oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja siten vallanjaon ja oikeusvaltion toteutumista Puolassa.

### 5. EUROOPAN UNIONISTA TEHDYN SOPIMUKSEN 2 ARTIKLASSA TARKOITETTUIEN ARVOJEN VAKAVAA LOUKKAAMISTA KOSKEVAN SELVÄN VAARAN TOTEAMINEN

- (171) Neuvosto voi SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden yhden kolmasosan, Euroopan parlamentin tai Euroopan komission perustellusta ehdotuksesta Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan todeta jäsentensä neljän viidesosan enemmistöllä, että on olemassa selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti SEU-sopimuksen 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja. Ennen tämän toteamista neuvosto kuulee kyseistä jäsenvaltiota ja voi, tehden ratkaisunsa samaa menettelyä noudattaen, antaa sille suosituksia.<sup>139</sup>
- (172) Komission käsityksen mukaan edellä olevissa jaksoissa kuvattu tilanne merkitsee sitä, että on olemassa selvä vaara, että Puolan tasavalta loukkaa vakavasti SEU-sopimuksen 2 artiklassa tarkoitettua oikeusvaltioperiaatetta. Komissio tekee tämän päätelmän otettuaan huomioon edellä selostetut seikat.
- (173) Komissio toteaa, että kahden vuoden aikana Puolassa on peräjälkeen säädetty enemmän kuin 13 lakia, jotka vaikuttavat jäsenvaltion koko oikeudenhoitojärjestelmään. Lakien kohteena ovat perustuslakituomioistuin, korkein oikeus, yleiset tuomioistuimet, kansallinen tuomarineuvosto, syyttäjälaitos ja Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallinen oppilaitos. Yhteistä kaikille näille lakimuutoksille on se, että niiden myötä toimeenpano- tai lainsäädäntövallan käyttäjän mahdollisuudet vaikuttaa oikeudenhoitojärjestelmän elinten kokoonpanoon, toimivaltaan, hallintoon ja toimintaan ovat lisääntyneet järjestelmällisesti ja merkittävästi. Lakimuutosten ja niiden yhteisvaikutusten seurauksena oikeuslaitoksen riippumattomuus ja valtioelinten välinen vallanjako, oikeusvaltion keskeiset osatekijät, joutuvat Puolassa vakavaan vaaraan. Komissio

<sup>137</sup> Laki syyttäjänvirastosta, annettu 28 päivänä tammikuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 15 päivänä helmikuuta 2016, 177 kohta; syyttäjänvirastosta annetun lain täytäntöönpanoasetukset, annettu 28 päivänä tammikuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 15 päivänä helmikuuta 2016, 178 kohta.

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

<sup>139</sup> Ks. myös komission tiedonanto 15.10.2003: Unionin perusarvojen kunnioittaminen ja edistäminen (KOM(2003) 606 lopullinen).

huomauttaa myös, että tämä mittava lainsäädäntötyö on toteutettu kuulematta asianmukaisesti kaikkia sidosryhmiä, noudattamatta valtioelinten vilpittömän yhteistyön henkeä ja välittämättä lausunnoista, joita monet eurooppalaiset ja kansainväliset järjestöt ovat antaneet.

- (174) Komissio on käynyt Puolan viranomaisten kanssa tiivistä vuoropuhelua tammikuusta 2016 lähtien, jotta edellä mainittuihin huolenaiheisiin olisi voitu löytää ratkaisuja. Koko prosessin ajan komissio on aina perustellut huolenaiheensa puolueettomasti ja perusteellisesti. Oikeusvaltiotoimintakehyksen mukaisesti komissio on antanut Puolan oikeusvaltiotilanteesta lausunnon sekä kolme suositusta. Komissio ja Puolan viranomaiset ovat käyneet vilkasta kirjeenvaihtoa ja järjestäneet kokouksia oikeusvaltiotilanteesta. Komissio on aina tehnyt selväksi, että se on valmis jatkamaan rakentavaa vuoropuhelua ja on toistuvasti ehdottanut Puolan viranomaisille asiaan liittyviä tapaamisia. Tehdystä työstä huolimatta komission huolenaiheet eivät ole hävinneet.
- (175) Vaikka komissio on antanut Puolalle kolme suositusta, tilanne on koko ajan heikentynyt. Erityisesti on todettava seuraavaa:

(1) Se, että perustuslakituomioistuimen presidentti on nimitetty lainvastaisesti, 8. Sejmin ilman pätevää oikeusperustaa nimittämät kolme tuomaria ovat ottaneet virkansa vastaan, yksi näistä kolmesta tuomarista on nimitetty perustuslakituomioistuimen varapresidentiksi, aiemman Sejmin lainmukaisesti lokakuussa 2015 nimittämät kolme tuomaria eivät ole voineet ottaa vastaan virkojaan perustuslakituomioistuimen tuomareina sekä edellä selostetut myöhemmät tapahtumat perustuslakituomioistuimessa ovat tosiasiasa johtaneet siihen, että perustuslakituomioistuimen kokoonpano on muuttunut kokonaan. Tämä on tapahtunut ilman että olisi noudatettu perustuslaissa säädettyjä, tuomareiden nimittämistä koskevia normaaleja menettelyjä. Tästä syystä komissio katsoo, että perustuslakituomioistuimen riippumattomuus ja legitimitetti on vakavasti heikentynyt ja näin ollen Puolan lakien perustuslainmukaisuutta ei voida enää tehokkaasti turvata. Perustuslakituomioistuimen näissä olosuhteissa antamia tuomioita ei voida enää pitää tehokkaana perustuslainmukaisuuden valvontana.

(2) Kuten aikaisemmissa suosituksissa on todettu, laki kansallisesta tuomarineuvostosta, laki korkeimmasta oikeudesta, Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annettu laki (myös yhdessä edellisten lakien kanssa) sekä yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettu laki lisäävät merkittävästi oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvaa järjestelmätason uhkaa. Pääkohdat voidaan tiivistää seuraavasti:

(a) Korkeimman oikeuden osalta:

- Kun se, että huomattava määrä nykyisiä korkeimman oikeuden tuomareita pakotetaan eläkkeelle, yhdistetään siihen, että tuomareiden aktiivista toimikautta voidaan pidentää, sekä siihen, että korkeimman oikeuden tuomareihin sovelletaan uutta kurinpitojärjestelmää, tuloksena on korkeimman oikeuden tuomareiden riippumattomuuden rakenteellinen heikentyminen. Kuitenkin oikeuslaitoksen riippumattomuus on oikeusvaltion keskeinen osa.



- Kun huomattava osa korkeimman oikeuden nykyisistä tuomareista siirretään pakolliselle eläkkeelle, myös korkeimman oikeuden kokoonpanoon voidaan vaikuttaa välittömästi ja kauaskantoisesti. Tällainen mahdollisuus herättää huolen vallanjaosta, etenkin kun otetaan huomioon samaan aikaan toteutetut, kansallista tuomarineuvostoa koskevat uudistukset. Itse asiassa kaikki tasavallan presidentin uudet tuomarinimitykset perustuvat suosituksiin, jotka antaa pitkälti poliittisten nimitysten pohjalta muodostettu uusi kansallinen tuomarineuvosto. Tämän seurauksena nykyinen parlamenttienemmistö kykenee määräämään ainakin välillisesti korkeimman oikeuden tulevan kokoonpanon paljon suuremmassa määrin kuin järjestelmässä, jossa tuomareiden toimikauden kestoja koskevia tämänhetkisiä sääntöjä sovellettaisiin normaalilla tavalla – olipa tämä kesto mikä tahansa ja päättipä tuomareiden nimityksistä mikä valtioelin tahansa.
- Uusi ylimääräinen muutoksenhakumenettely herättää huolen oikeusvarmuudesta. Lisäksi kun uutta muutoksenhakumenettelyä tarkastellaan yhdessä sen kanssa, että korkeimman oikeuden kokoonpano muuttuu laajakantoisesti ja välittömästi, herää huoli vallanjaon toteutumisesta.

(b) Yleisten tuomioistuinten osalta:

- Kun tuomareiden eläkeikää alennetaan ja samalla toimikauden jatkaminen riippuu oikeusministerin harkinnanvaraisesta päätöksestä, uudet säännöt heikentävät tuomareiden erottamattomuuden periaatetta, joka on keskeinen osa tuomareiden riippumattomuutta.
- Oikeusministerillä on toimivaltuudet nimittää ja vapauttaa virasta tuomioistuinten presidenttejä harkintansa mukaan ilman että päätöksen olisi nojaututtava mihinkään konkreettiseen perusteeseen. Hänen ei tarvitse perustella päätöstään, eikä oikeuslaitoksella ole mahdollisuutta estää näitä päätöksiä. Oikeusministerin päätöstä ei myöskään voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Näiden seikkojen seurauksena tuomioistuinten presidenttien ja muiden tuomareiden henkilökohtainen riippumattomuus voi heiketä.

(c) Kansallisen tuomarineuvoston osalta:

- Huolet oikeuslaitoksen yleisestä riippumattomuudesta lisääntyvät siitä syystä, että kaikkien kansallisen tuomarineuvoston tuomarijäsenien toimikausi keskeytetään ja uudet tuomarijäsenet nimitetään menettelyssä, jossa poliittinen vaikuttaminen voi olla merkittävää.

(176) Uusien lakien perustuslainmukaisuus herättää vakavan huolen. Tätä on korostettu useissa lausunnoissa, erityisesti niissä, joita ovat antaneet korkein oikeus, kansallinen tuomarineuvosto ja Puolan oikeusasiamies. Kuten komission 26 päivänä heinäkuuta 2017 antamassa oikeusvaltiosuosituksessa on todettu, näiden lakien perustuslainmukaisuuden tehokas valvonta ei kuitenkaan ole enää mahdollista.

- (177) Puolan hallituksen ja parlamentin enemmistöjäsenien toimet ja julkiset lausunnot, jotka ovat kohdistuneet Puolan tuomioistuimia ja tuomareita vastaan, ovat vahingoittaneet luottamusta koko oikeudenhoitojärjestelmään. Komissio tähdentää valtioelinten vilpittömän yhteistyön periaatteen tärkeyttä. Vilpittömän yhteistyö on oikeusvaltioperiaatteen mukaan hallitun demokraattisen valtion perustuslaillinen edellytys, kuten Venetsian komissio on lausunnoissaan korostanut.
- (178) Oikeuslaitoksen riippumattomuus on olennainen osa oikeusvaltioperiaatetta, ja siksi nämä uudet lait erityisesti yhteisvaikutuksensa takia pahentavat merkittävästi aiemmissa suosituksissa todettua oikeusvaltioon kohdistuvaa järjestelmätason uhkaa. Tältä osin Venetsian komissio on korostanut, että ehdotettujen muutosten yhdistelmä lisää kunkin yksittäisen muutoksen kielteistä vaikutusta. Siksi tämän yhdistelmän seurauksena Puolan oikeuslaitoksen kaikkien osien riippumattomuus on vakavassa vaarassa.<sup>140</sup>
- (179) Se, että korkeimmasta oikeudesta ja kansallisesta tuomarineuvostosta heinäkuussa 2017 annettuja lakeja ei vahvistettu, antoi Puolan viranomaisille tilaisuuden ryhtyä toimiin niiden huolenaiheiden vuoksi, jotka komissio oli esittänyt kolmannessa suosituksessaan ja joita muut toimijat, erityisesti Venetsian komissio, olivat tuoneet esiin. Puolan viranomaiset eivät kuitenkaan tarttuneet tuohon tilaisuuteen. Tämä osoittaa selvästi, että Puolan viranomaisilla ei ole halua korjata puutteita.
- (180) Tilanteesta koituu erityisen vakavia seurauksia:
- (1) Perustuslakituomioistuimen riippumattomuus ja legitimitetti on vakavasti heikentynyt, eikä näin ollen Puolan lakien perustuslainmukaisuutta voida enää tehokkaasti turvata. Tilanne on oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen näkökulmasta erityisen huolestuttava siksi, että (kuten komission suosituksissa on todettu) Puolan parlamentti on hyväksynyt joukon erityisen arkaluontoisia uusia lakeja. Näitä ovat uusi virkamieslaki<sup>141</sup>, laki poliisilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta<sup>142</sup>, yleistä syyttäjänvirastoa koskevat lait<sup>143</sup>, laki oikeusasiamiehestä ja eräiden muiden lakien muuttamisesta<sup>144</sup>, laki kansallisesta medianeuvostosta<sup>145</sup> sekä terrorismintorjuntalaki<sup>146</sup>.
  - (2) Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen ei ole ainoastaan edellytys kaikkien SEU-sopimuksen 2 artiklassa lueteltujen perusarvojen turvaamiselle, vaan se on lisäksi edellytys kaikkien EU:n perussopimuksista johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien kunnioittamiselle sekä sille, että kansalaiset, yritykset ja kansalliset viranomaiset luottavat kaikkien muiden jäsenvaltioiden oikeudenhoitojärjestelmiin.

<sup>140</sup> Lausunto CDL-AD(2017)035, 131 kohta.

<sup>141</sup> Laki virkamieslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, annettu 30 päivänä joulukuuta 2015, julkaistu virallisessa lehdessä 8 päivänä tammikuuta 2016, 34 kohta.

<sup>142</sup> Laki poliisilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, annettu 15 päivänä tammikuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 4 päivänä helmikuuta 2016, 147 kohta.

<sup>143</sup> Laki syyttäjänvirastosta, annettu 28 päivänä tammikuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 15 päivänä helmikuuta 2016, 177 kohta; syyttäjänvirastosta annetun lain täytäntöönpanoasetukset, annettu 28 päivänä tammikuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 15 päivänä helmikuuta 2016, 178 kohta.

<sup>144</sup> Laki oikeusasiamiehestä annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, annettu 18 päivänä maaliskuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 17 päivänä toukokuuta 2016, 677 kohta.

<sup>145</sup> Laki kansallisesta medianeuvostosta, annettu 22 päivänä kesäkuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 29 päivänä kesäkuuta 2016, 929 kohta.

<sup>146</sup> Laki terrorismintorjunnasta, annettu 10 päivänä kesäkuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 24 päivänä kesäkuuta 2016, 904 kohta.

- (3) Komissio korostaa, että oikeusvaltion moitteeton toiminta on lisäksi välttämätöntä varsinkin sisämarkkinoiden sujuvan toiminnan ja investoinneille suotuisan ympäristön kannalta,<sup>147</sup> sillä talouden toimijoiden on voitava luottaa yhdenvertaiseen kohteluun lain edessä. Oikeusvaltion kunnioittaminen on olennaista, jotta myös oikeus- ja sisäasioiden alalla syntyy keskinäistä luottamusta ja erityisesti jotta yksityis- ja rikosoikeuden alalla tehtävä oikeudellinen yhteistyö, joka perustuu vastavuoroiseen tunnustamiseen, olisi tuloksellista. Tätä ei voida varmistaa ilman riippumatonta oikeuslaitosta kaikissa jäsenvaltioissa.
- (181) Komissio muistuttaa, että jos perustuslakituomioistuinjärjestelmä on käytössä, sen tehokkuus on yksi oikeusvaltion keskeisistä osatekijöistä.
- (182) Lisäksi komissio korostaa, että riippumatta siitä, millainen oikeudenhoitojärjestelmä on otettu käyttöön, unionin oikeus edellyttää, että oikeuslaitoksen riippumattomuutta on suojattava. Jäsenvaltioiden tehtävänä on organisoida omat oikeudenhoitojärjestelmänsä ja tällöin myös päättää, perustetaanko tuomarineuvosto, joka takaa oikeuslaitoksen riippumattomuuden. Jos jäsenvaltiossa on perustettu tällainen neuvosto, sen riippumattomuus on kuitenkin taattava eurooppalaisten normien mukaisesti. Puolassa on perustettu kansallinen tuomarineuvosto, jolle on perustuslaissa nimenomaisesti annettu tehtäväksi oikeuslaitoksen riippumattomuuden takaaminen.
- (183) Komissio toteaa, että lukuisat Euroopan ja kansainvälisen tason toimijat ovat ilmaisseet syvän huolensa Puolan oikeusvaltiotilanteesta.<sup>148</sup> Euroopan parlamentti on katsonut, että Puolan tilanteen vuoksi on olemassa selvä vaara SEU-sopimuksen 2 artiklassa tarkoitettujen arvojen vakavasta loukkaamisesta.<sup>149</sup>
- (184) Puolan viranomaisten kanssa kahden vuoden ajan käyty vuoropuhelu ei ole johtanut tuloksiin, vaan tilanne on heikentynyt entisestään. Siksi on tarpeellista ja oikeasuhteista siirtyä vuoropuhelussa uuteen vaiheeseen, johon Euroopan parlamentti ja neuvosto osallistuvat virallisesti.
- (185) Edellä esitetyn perusteella komissio toimittaa SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti tämän perustellun ehdotuksen neuvostolle ja kehottaa neuvostoa toteamaan, että on olemassa selvä vaara, että Puolan tasavalta loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta, joka on yksi SEU-sopimuksen 2 artiklassa tarkoitetuista arvoista. Komissio kehottaa tästä syystä neuvostoa antamaan Puolalle asianmukaisia suosituksia. Ehdotus neuvoston päätökseksi, jossa mainittu vaara todetaan, on tämän perustellun ehdotuksen liitteenä.
- (186) Tämä SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti laadittu perusteltu ehdotus annetaan samaan aikaan kuin komission 20 päivänä joulukuuta 2017 antama

<sup>147</sup> Neuvoston suositus, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2017, Puolan vuoden 2017 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Puolan vuoden 2016 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto; johdanto-osan 14 kappale (EUVL C 261, 9.8.2017, s. 88–91).

<sup>148</sup> Venetsian komissio, Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu, eurooppalaisten tuomareiden konsultatiivinen neuvosto, Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea, tuomareiden ja lakimiesten riippumattomuutta käsittelevä Yhdistyneiden kansakuntien erityisraportoiija, Euroopan unionin korkeimpien oikeuksien presidenttien verkosto, Euroopan tuomarineuvostojen verkosto, Euroopan unionin asianajajaliittojen neuvosto sekä lukuisat kansalaisyhteiskunnan järjestöt, esimerkiksi Amnesty International ja ihmisoikeus- ja demokratiaverkosto (Human Rights and Democracy Network).

<sup>149</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma oikeusvaltion ja demokratian tilasta Puolassa 15.11.2017, kohta 16. Päätöslauselmassa kehoitetaan kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokuntaa laatimaan erityinen mietintö, jotta täysistunnossa äänestettäisiin perustellusta ehdotuksesta, jolla kehoitetaan neuvostoa toimimaan SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

oikeusvaltioperiaatteen noudattamista Puolassa koskeva suositus. Komissio on valmis tiiviissä yhteistyössä Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa harkitsemaan uudelleen tätä perusteltua ehdotusta, jos Puolan viranomaiset panevat täytäntöön kyseisessä suosituksessa suositellut toimet suosituksessa määritellyssä määräajassa.

## Ehdotus

## NEUVOSTON PÄÄTÖS

**sen toteamisesta, että on olemassa selvä vaara, että Puolan tasavalta loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 7 artiklan 1 kohdan,  
ottaa huomioon Euroopan komission perustellun ehdotuksen<sup>1</sup>,  
ottaa huomioon Euroopan parlamentin hyväksynnän<sup>2</sup>,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Euroopan unioni perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEU-sopimus', 2 artiklassa vahvistetuille arvoille, jotka ovat yhteisiä jäsenvaltioille ja joihin kuuluu oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen.
- (2) Perustellussa ehdotuksessaan komissio esittää huolenaiheensa, jotka liittyvät siihen, että perustuslainmukaisuuden riippumaton ja legitiimi tarkistus puuttuu ja että Puolan parlamentti on hyväksynyt seuraavat lait: laki korkeimmasta oikeudesta<sup>3</sup>, laki yleisten tuomioistuinten organisaatiosta<sup>4</sup>, laki kansallisesta tuomarineuvostosta<sup>5</sup> sekä laki Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta<sup>6</sup>. Nämä lait sisältävät säännöksiä, jotka herättävät vakavan huolen oikeuslaitoksen riippumattomuudesta, valtioelinten välisestä vallanjaosta ja oikeusvarmuudesta. Suurimmat huolenaiheet liittyvät varsinkin korkeimman oikeuden ja yleisten tuomioistuinten tuomareiden uusiin eläkejärjestelmiin, uuteen, korkeimmassa oikeudessa toteutettavaan ylimääräiseen muutoksenhakumenettelyyn, yleisten tuomioistuinten presidenttien nimittämiseen ja virasta vapauttamiseen sekä kansallisen tuomarineuvoston tuomarijäsenten toimikausien päättämiseen ja heidän nimitysmenettelyynsä.
- (3) Komissio toteaa myös, että Puolan viranomaiset eivät ole toteuttaneet toimenpiteitä, joita komissio on suositellut oikeusvaltioperiaatteen kohdistuvan järjestelmätason uhkan poistamiseksi. Tätä uhkaa ja sen poistamiseksi tarvittavia toimenpiteitä on selostettu komission 27 päivänä heinäkuuta 2016 antamassa suosituksessa<sup>7</sup> sekä

<sup>1</sup> [INSERT Reference]

<sup>2</sup> EUVL C [...], [...], s. [...].

<sup>3</sup> Korkeimmasta oikeudesta annettu laki, jonka Sejm antoi 8 päivänä joulukuuta 2017 ja senaatti hyväksyi [...].

<sup>4</sup> Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain muuttamisesta annettu laki, jonka Sejm antoi 12 päivänä heinäkuuta 2017 ja joka julkaistiin virallisessa lehdessä 28 päivänä heinäkuuta 2017.

<sup>5</sup> Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta annettu laki, jonka Sejm antoi 8 päivänä joulukuuta 2017 ja senaatti hyväksyi [...].

<sup>6</sup> Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annetun lain, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta annettu laki, jonka Sejm antoi 11 päivänä toukokuuta 2017 ja joka julkaistiin virallisessa lehdessä 13 päivänä kesäkuuta 2017.

<sup>7</sup> Komission suositus (EU) 2016/1374, annettu 27 päivänä heinäkuuta 2016, oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa (EUVL L 217, 12.8.2016, s. 53).

komission 21 päivänä joulukuuta 2016<sup>8</sup> ja 26 päivänä heinäkuuta 2017<sup>9</sup> antamissa täydentävissä suosituksissa.

- (4) Komissio on 20 päivänä joulukuuta 2017, yhtä aikaa SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla tekemänsä perustellun ehdotuksen kanssa, antanut oikeusvaltioperiaatteen noudattamista Puolassa koskevan uuden suosituksen. Puola ei kuitenkaan ole toteuttanut suositeltuja toimia suosituksessa asetetussa määräajassa.
- (5) Vuoropuhelu, jota komissio on käynyt Puolan viranomaisten kanssa oikeusvaltioperiaatetta koskevan toimintakehyksen mukaisesti 13 päivästä tammikuuta 2016 lähtien, ei näin ollen ole hälventänyt edellä mainittuja huolenaiheita.
- (6) Euroopan parlamentti hyväksyi 15 päivänä marraskuuta 2017 päätöslauselman, jonka mukaan nykyinen tilanne Puolassa merkitsee selvää vaaraa SEU-sopimuksen 2 artiklassa tarkoitettujen arvojen vakavasta loukkaamisesta.
- (7) Lukuisat Euroopan ja kansainvälisen tason toimijat ovat ilmaisseet syvän huolensa Puolan oikeusvaltiotilanteesta. Näitä toimijoita ovat Venetsian komissio, Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu, eurooppalaisten tuomareiden konsultatiivinen neuvosto, Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea, tuomareiden ja lakimiesten riippumattomuutta käsittelevä Yhdistyneiden kansakuntien erityisraportoija, Euroopan unionin korkeimpien oikeuksien presidenttien verkosto, Euroopan tuomarineuvostojen verkosto, Euroopan unionin asianajajaliittojen neuvosto sekä lukuisat kansalaisyhteiskunnan järjestöt.
- (8) Neuvosto on [...] 2018 kuullut Puolan tasavaltaa SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaisesti.
- (9) Riippumatta siitä, minkä tyyppisen oikeudenhoitojärjestelmän jäsenvaltio on valinnut, SEU-sopimuksen 2 artiklassa vahvistettu oikeusvaltioperiaate edellyttää oikeuslaitoksen riippumattomuuteen, valtioelinten väliseen vallanjakoon ja oikeusvarmuuteen liittyvien vaatimusten noudattamista.
- (10) Edellä tarkoitettujen äskettäin hyväksytyjen lakien myötä Puolan oikeudellinen järjestelmä ei enää täytä näitä vaatimuksia, mikä herättää suurta huolta.
- (11) Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen ei ole ainoastaan edellytys kaikkien SEU-sopimuksen 2 artiklassa lueteltujen perusarvojen turvaamiselle, vaan se on edellytys myös kaikkien EU:n perussopimuksista johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien kunnioittamiselle sekä sille, että kansalaiset, yritykset ja kansalliset viranomaiset luottavat kaikkien muiden jäsenvaltioiden oikeudenhoitojärjestelmiin.
- (12) Oikeusvaltion moitteeton toiminta on välttämätöntä myös sisämarkkinoiden sujuvan toiminnan kannalta, sillä talouden toimijoiden on voitava luottaa yhdenvertaiseen kohteluun lain edessä.
- (13) Oikeusvaltion kunnioittaminen on olennaista, jotta oikeus- ja sisäasioiden alalla syntyy keskinäistä luottamusta ja erityisesti jotta yksityis- ja rikosoikeuden alalla tehtävä oikeudellinen yhteistyö, joka perustuu vastavuoroiseen tunnustamiseen, olisi tuloksellista.
- (14) Valtioelinten vilpiton yhteistyö on oikeusvaltioperiaatteen mukaan hallitun demokraattisen valtion perustuslaillinen edellytys.

<sup>8</sup> Komission suositus (EU) 2017/146, annettu 21 päivänä joulukuuta 2016, oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa, täydentää komission suositusta (EU) 2016/1374 (EUVL L 22, 27.1.2017, s. 65).

<sup>9</sup> Komission suositus (EU) 2017/1520, annettu 26 päivänä heinäkuuta 2017, oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa, täydentää suosituksia (EU) 2016/1374 ja (EU) 2017/146 (EUVL L 228, 2.9.2017, s. 19).

- (15) Edellä selostetuista syistä olisi SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti todettava, että on olemassa selvä vaara, että Puolan tasavalta loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta, joka on yksi SEU-sopimuksen 2 artiklassa tarkoitetuista arvoista,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

*1 artikla*

On olemassa selvä vaara, että Puolan tasavalta loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta.

*2 artikla*

Neuvosto suositaa, että kolmen kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksi antamisesta Puolan tasavalta

- (a) palauttaa perustuslakituomioistuimen riippumattomuuden ja legitiimiyden Puolan perustuslain takaajana ja tällöin varmistaa, että perustuslakituomioistuimen tuomarit, presidentti ja varapresidentti valitaan ja nimitetään lainmukaisesti, perustuslakituomioistuimen 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 antamat tuomiot, joiden mukaan edellisen Sejmin lainmukaisesti lokakuussa 2015 nimittämien kolmen tuomarin on voitava ottaa vastaan virkansa perustuslakituomioistuimessa, pannaan täysimääräisesti täytäntöön ja kolme perustuslakituomioistuimen tuomaria, jotka uusi Sejm nimitti ilman pätevää oikeusperustaa, eivät enää osallistu perustuslakituomioistuimessa käsiteltävien asioiden ratkaisemiseen, ellei heitä valita pätevästi tehtäväänsä;
- (b) julkaisee ja panee täysimääräisesti täytäntöön perustuslakituomioistuimen 9 päivänä maaliskuuta 2016, 11 päivänä elokuuta 2016 ja 7 päivänä marraskuuta 2016 antamat tuomiot;
- (c) varmistaa, että lakia korkeimmasta oikeudesta, lakia yleisten tuomioistuinten organisaatiosta, lakia kansallisesta tuomarineuvostosta sekä lakia Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta muutetaan sen varmistamiseksi, että kyseiset lait ovat niiden vaatimusten mukaisia, jotka liittyvät oikeuslaitoksen riippumattomuuteen, valtioelinten väliseen vallanjakoon ja oikeusvarmuuteen;
- (d) varmistaa, että kaikki oikeuslaitoksen uudistukset valmistellaan tiiviissä yhteistyössä oikeuslaitoksen ja kaikkien eturyhmien kanssa, mukaan lukien Venetsian komissio;
- (e) pidättyy sellaisista toimista ja julkisista lausumista, jotka voisivat heikentää entisestään perustuslakituomioistuimen, korkeimman oikeuden, yleisten tuomioistuinten, yksittäisten tuomareiden tai koko tuomarikunnan tai koko oikeuslaitoksen legitiimiyttä.

Tämä päätös on osoitettu Puolan tasavallalle.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta  
Puheenjohtaja*