

REKOMENDACIJOS

KOMISIJOS REKOMENDACIJA (ES) 2016/1374

2016 m. liepos 27 d.

dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje

EUROPOS KOMISIJA,

atsižvelgdama į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, ypač į jos 292 straipsnį,

kadangi:

- (1) Europos Sąjunga grindžiama bendromis vertybėmis, įtvirtintomis Europos Sąjungos sutarties 2 straipsnyje, įskaitant teisinės valstybės principų laikymąsi. Komisija ne tik užtikrina, kad būtų laikomasi ES teisės, bet ir kartu su Europos Parlamentu, valstybėmis narėmis ir Taryba yra atsakinga už Sąjungos bendrų vertybių puoselėjimą;
- (2) dėl šios priežasties Komisija, atsižvelgdama į savo išipareigojimus pagal Sutartį, 2014 m. kovo 11 d. priėmė komunikatą „Naujos ES priemonės teisinei valstybei stiprinti“⁽¹⁾. Šiame komunikate dėl priemonių teisinei valstybei stiprinti nustatyta, kaip Komisija reaguos, jei bus aiškių ženklų, kad Sąjungos valstybėje narėje kyla grėsmė teisinei valstybei, ir paaiškinami teisinės valstybės principai;
- (3) teisinės valstybės priemonės padeda vesti Komisijos ir atitinkamos valstybės narės dialogą, siekiant išvengti, kad sisteminės grėsmės teisinei valstybei nepaštrėtų;
- (4) šio dialogo tikslas – sudaryti Komisijai galimybę rasti sprendimą su atitinkama valstybe nare, kad neiškiltų sisteminė grėsmė teisinės valstybės principams, kuri galėtų sukelti „aiškių šiurkštų pažeidimo pavojų“, dėl kurio prireiktų taikyti Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnyje numatytą procedūrą. Kai yra aiškių požymių, kad teisinės valstybės principams kurioje nors valstybėje narėje iškilo sisteminė grėsmė, Komisija gali pradėti dialogą su ta valstybe nare, remdamasi teisinės valstybės stiprinimo priemonėmis;
- (5) Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir Europos žmogaus teisių teismo praktikoje, taip pat Europos Tarybos parengtuose dokumentuose, grindžiamuose Europos demokratijos per teisę komisijos (Venecijos komisija) praktine patirtimi, pateikiamas nebaigtinis šių principų sąrašas ir taip apibrėžiama pagrindinė teisinės valstybės, kaip bendros Sąjungos vertybės pagal Europos Sąjungos sutarties (ESS) 2 straipsnį, reikšmė. Prie šių principų priskiriami teisėtumas, kuris reiškia skaidrų, atskaitingą, demokratinį ir pliuralistinį teisės aktų priėmimo procesą; teisinis tikrumas; vykdomosios valdžios galių savavališkumo draudimas; nepriklausomi ir nešališki teismai; veiksminga teisminė peržiūra, įskaitant pagarbą pagrindinėms teisėms ir lygybę prieš įstatymą⁽²⁾. Valstybės institucijos ne tik turi laikytis šių principų ir vertybių, bet ir turi lojalus bendradarbiavimo pareigą;
- (6) priemonės turėtų būti naudojamos tais atvejais, kai kurios nors valstybės narės valdžios institucijos imasi priemonių arba toleruoja situacijas, kurios, tikėtina, sisteminei ir neigiamai paveiks teisinės valstybės principams apsaugoti nacionaliniu lygmeniu įsteigtų institucijų ir sukurtų apsaugos mechanizmų vientisumą, stabilumą ar tinkamą veikimą⁽³⁾. Tikslas – šalinti sisteminio pobūdžio grėsmes teisinei valstybei⁽⁴⁾. Turi būti iškilusi grėsmė politinei, institucinei ir (arba) teisinei valstybės narės tvarkai, jos konstitucinei struktūrai, valdžių padalijimui, teisminių institucijų nepriklausomumui ar nešališkumui ar jos teisminės peržiūros, įskaitant konstitucinį teisingumą, kai jis egzistuoja, sistemai⁽⁵⁾. Priemonės turėtų būti naudojamos tada, kai nacionalinės teisinės valstybės apsaugos priemonės pasirodys nepajėgios veiksmingai pašalinti tų grėsmių;

⁽¹⁾ COM(2014) 158 *final*, toliau – komunikatas.

⁽²⁾ Žr. COM(2014) 158 *final*, I priedo 2 skirsnis.

⁽³⁾ Žr. komunikato 4.1 punktą.

⁽⁴⁾ Ten pat.

⁽⁵⁾ Ten pat.

- (7) teisinės valstybės priemonės susideda iš trijų etapų. Pirmajame etape („Komisijos vertinimas“) Komisija renka ir nagrinėja visą svarbią informaciją ir vertina, ar yra aiškių sisteminės grėsmės teisinei valstybei požymių. Jeigu atlikusi šį preliminarų vertinimą Komisija manys, kad esama sisteminės grėsmės teisinei valstybei, ji inicijuos dialogą su atitinkama valstybe nare, nusiųsdama jai savo nuomonę dėl teisinės valstybės, pagrįsdama savo susirūpinimą ir suteikdama atitinkamai valstybei narei galimybę atsakyti. Ši nuomonė gali būti suformuota po susirašinėjimo ir susitikimų su atitinkamomis institucijomis, o po jos gali būti bendraujama toliau. Antrajame etape („Komisijos rekomendacija“), jei klausimas tinkamai neišspręstas, Komisija gali priimti valstybei narei skirtą rekomendaciją dėl teisinės valstybės. Tokiu atveju Komisija nurodo savo susirūpinimo priežastis ir rekomenduoja, kad valstybė narė per nustatytą terminą išspręstų nustatytas problemas ir informuotų Komisiją apie šiuo atžvilgiu atliktus veiksmus. Trečiajame etape („Komisijos rekomendacijos įgyvendinimas“) Komisija stebi, kaip valstybė narė įgyvendina rekomendaciją. Visas procesas yra paremtas nuolatiniu Komisijos ir atitinkamos valstybės narės dialogu. Jei per nustatytą terminą nesiimama tinkamų tolesnių veiksmų, galima taikyti EES 7 straipsnyje numatytą procedūrą; šią procedūrą galima pradėti gavus pagrįstą trečdaliu valstybių narių, Europos Parlamento arba Komisijos pasiūlymą;
- (8) 2015 m. lapkričio mėn. Komisija sužinojo apie Lenkijoje vykstantį ginčą visų pirma dėl Konstitucinio Teismo sudėties, taip pat dėl jo dabartinio pirmininko ir pirmininko pavaduotojo įgaliojimų mažinimo. Konstitucinis Teismas priėmė du sprendimus šiuo klausimu (2015 m. gruodžio 3 ir 9 d.);
- (9) 2015 m. gruodžio 22 d. Seimas priėmė įstatymą, kuriuo iš dalies keičiamas Konstitucinio Teismo įstatymas, susijęs su Teismo darbu ir teisėjų nepriklausomumu ⁽¹⁾;
- (10) Lenkijos Vyriausybei skirtu 2015 m. gruodžio 23 d. raštu ⁽²⁾ Komisija paprašė ją informuoti apie konstitucinę padėtį Lenkijoje, įskaitant veiksmus, kurių Lenkijos valdžios institucijos numato imtis dėl pirmiau minėtų dviejų Konstitucinio Teismo sprendimų. Dėl 2015 m. gruodžio 22 d. Konstitucinio Teismo įstatymu padarytų pakeitimų Komisija pareiškė, kad ji tikisi, kad šis įstatymas nebus galutinai priimtas arba bent neįsigalios, kol visi klausimai, susiję su šio įstatymo poveikiu Konstitucinio Teismo nepriklausomumui ir darbui bus iki galo tinkamai įvertinti. Komisija taip pat rekomendavo Lenkijos valdžios institucijoms glaudžiai bendradarbiauti su Europos Tarybos Venecijos komisija;
- (11) 2015 m. gruodžio 23 d. Lenkijos Vyriausybė paprašė Venecijos komisijos pateikti nuomonę dėl 2015 m. gruodžio 22 d. priimto įstatymo. Tačiau Lenkijos Parlamentas nelaukė šios nuomonės ir ėmėsi tolesnių veiksmų; įstatymas buvo paskelbtas Oficialiajame leidinyje ir įsigaliojo 2015 m. gruodžio 28 d.;
- (12) 2015 m. gruodžio 30 d. Komisija išsiuntė Lenkijos Vyriausybei raštą ⁽³⁾, kad gautų papildomos informacijos apie siūlomas Lenkijos valstybinių transliuotojų valdymo reformas. 2015 m. gruodžio 31 d. Lenkijos Senatas priėmė smulkiosios žiniasklaidos įstatymą, susijusį su Lenkijos valstybinės televizijos transliuotojo ir valstybinio radijo transliuotojo valdymo ir stebėtojų tarybomis. 2016 m. sausio 7 d. Komisija gavo Lenkijos Vyriausybės atsakymą ⁽⁴⁾ dėl rašto dėl žiniasklaidos įstatymo, kuriame neigė bet kokią neigiamą poveikį žiniasklaidos pliuralizmui. Sausio 11 d. Komisija gavo Lenkijos Vyriausybės atsakymą dėl Konstitucinio Teismo reformos ⁽⁵⁾. Šie atsakymai neišsprendė esamų susirūpinimą keliančių klausimų;
- (13) 2016 m. sausio 13 d. Komisijos narių kolegija surengė pirmuosius politinius debatus, kad įvertintų padėtį Lenkijoje. Komisija nusprendė išnagrinėti padėtį, remdamasi teisinės valstybės priemonių sistema, ir įgaliojo pirmąjį pirmininko pavaduotoją F. Timmermansą pradėti dialogą su Lenkijos Respublikos institucijomis, kad išsiaiškintų esamas problemas ir nustatytų galimus sprendimus. Tą pačią dieną Komisija išsiuntė raštą Lenkijos Vyriausybei ⁽⁶⁾, kuriame informavo Vyriausybę, kad ji nagrinėja padėtį pagal teisinės valstybės priemonių sistemą

⁽¹⁾ 2015 m. gruodžio 22 d. priimtas įstatymas, kuriuo iš dalies keičiamas 2015 m. birželio 25 d. Konstitucinio Teismo įstatymas. Pakeitimo įstatymas paskelbtas Oficialiajame leidinyje gruodžio 28 d.; 2217 punktas.

⁽²⁾ 2015 m. gruodžio 23 d. pirmojo Komisijos pirmininko pavaduotojo F. Timmermanso raštas užsienio reikalų ministrui W. Waszczykowskiui ir teisingumo ministrui Z. Ziobru.

⁽³⁾ 2015 m. gruodžio 30 d. pirmojo Komisijos pirmininko pavaduotojo F. Timmermanso raštas užsienio reikalų ministrui W. Waszczykowskiui ir teisingumo ministrui Z. Ziobru.

⁽⁴⁾ 2016 m. sausio 7 d. valstybės sekretoriaus A. Stepkowskio raštas pirmajam Komisijos pirmininko pavaduotojui F. Timmermansui.

⁽⁵⁾ 2016 m. sausio 11 d. teisingumo ministro Z. Ziobro raštas pirmajam Komisijos pirmininko pavaduotojui F. Timmermansui.

⁽⁶⁾ 2016 m. sausio 13 d. pirmojo Komisijos pirmininko pavaduotojo F. Timmermanso raštas teisingumo ministrui Z. Ziobru.

ir nori pradėti dialogą su Lenkijos Respublikos institucijomis, kad išsiaiškintų esamas problemas ir nustatytų galimus sprendimus. 2016 m. sausio 19 d. Komisija išsiuntė Lenkijos Vyriausybei raštą ⁽¹⁾, kuriame pasiūlė pasidalyti patirtimi ir aptarti su naujuoju žiniasklaidos įstatymu susijusius klausimus;

- (14) 2016 m. sausio 19 d. Lenkijos Vyriausybė išsiuntė Komisijai raštą ⁽²⁾, kuriame išdėstė savo nuomonę dėl ginčo, susijusio su teisėjų skyrimu, ir, be kita ko, nurodė su teisėjų skyrimu susijusią konstitucinę tradiciją. Lenkijos Vyriausybė nurodė įvairių teigiamą poveikį, kuri, manoma, turi iš dalies pakeistas Konstitucinio Teismo įstatymas;
- (15) tą pačią dieną Europos Parlamentas surengė plenarinį posėdį dėl padėties Lenkijoje;
- (16) 2016 m. vasario 1 d. Komisija išsiuntė Lenkijos Vyriausybei raštą ⁽³⁾, kuriame pažymėjo, kad Konstitucinio Teismo sprendimai dėl teisėjų skyrimo iki šiol neįgyvendinti. Rašte Komisija taip pat pabrėžė, kad reikia toliau išnagrinėti Konstitucinio Teismo įstatymo pakeitimus, visų pirma bendrą įvairių pakeitimų poveikį, ir paprašė išsamesnio paaiškinimo. Rašte taip pat prašoma pateikti informacijos apie kitus neseniai priimtus teisės aktus, visų pirma apie naująjį Valstybės tarnybos įstatymą, kuriuo iš dalies keičiamas Policijos įstatymas ir tam tikri kiti įstatymai, taip pat apie Prokuratūros įstatymą ir numatytas teisėkūros reformas, pirmiausia tolesnes žiniasklaidos teisės aktų reformas;
- (17) 2016 m. vasario 29 d. Lenkijos Vyriausybė išsiuntė Komisijai raštą ⁽⁴⁾, kuriame išsamiau paaiškino Konstitucinio Teismo pirmininko įgaliojimus. Rašte paaiškinta, kad 2015 m. gruodžio 9 d. Teismo sprendime konstatuojama, kad pakeitimo įstatymo laikinosios nuostatos, pagal kurias numatyta nutraukti pirmininko įgaliojimus, paskelbtos prieštaraujančiomis Konstitucijai ir neteko teisinės galios. Todėl dabartinis Konstitucinio Teismo pirmininkas toliau vykdytų savo įgaliojimus pagal senojo teisės akto nuostatas iki 2016 m. gruodžio 19 d., kai baigs galioti jo įgaliojimai. Šiame rašte taip pat nurodyta, kad kito pirmininko kadencija bus trejais metais ilgesnė. Rašte taip pat paprašyta Komisijos paaiškinti, ką ji turėjo omenyje teigdama, kad privalomi ir galutiniai Konstitucinio Teismo sprendimai iki šiol neįgyvendinti, taip pat paaiškinti, kodėl, pasak Komisijos, rezoliucijos dėl trijų Konstitucinio Teismo teisėjų išrinkimo 2015 m. gruodžio 2 d. prieštarauja vėlesniam Teismo sprendimui;
- (18) 2016 m. kovo 3 d. Komisija išsiuntė Lenkijos Vyriausybei raštą ⁽⁵⁾, kuriame, atsižvelgdama į Lenkijos Vyriausybės 2016 m. vasario 29 d. raštą, paaiškino teisėjų skyrimo klausimą. Dėl Konstitucinio Teismo įstatymo pakeitimo rašte pažymima, kad, remiantis preliminariumi vertinimu, dėl tam tikrų pakeitimų, tiek atskirų, tiek bendrų, pasunkėja sąlygos, kuriomis Konstitucinis Teismas gali peržiūrėti naujai priimtų teisės aktų atitikimą Konstitucijai, ir paprašė išsamiau paaiškinti šį klausimą. Rašte taip pat prašoma pateikti informacijos apie kitus neseniai priimtus teisės aktus ir tolesnes numatytas teisėkūros reformas;
- (19) 2016 m. kovo 9 d. Konstitucinis Teismas priėmė sprendimą, kad 2015 m. gruodžio 22 d. priimtas įstatymas prieštarauja Konstitucijai. Iki šiol šis sprendimas nebuvo paskelbtas Vyriausybės oficialiajame leidinyje, o tai reiškia, kad jis neturi teisinės galios;
- (20) 2016 m. kovo 11 d. Venecijos komisija priėmė nuomonę dėl 2015 m. birželio 25 d. Konstitucinio Teismo įstatymo pakeitimų ⁽⁶⁾. Kiek tai susiję su teisėjų skyrimu, nuomonėje Lenkijos parlamentas raginamas, remiantis teisinės valstybės principais, rasti sprendimą, kuriuo būtų atsižvelgiama į Konstitucinio Teismo sprendimus. Venecijos komisija taip pat, be kita ko, manė, kad dėl didelio dalyvių kvorumo, dviejų trečdalių daugumos priimant sprendimus reikalavimo ir griežtos taisyklės, dėl kurios neįmanoma spręsti skubių bylų, ypač, kai visa tai kartu darytų poveikį, Konstitucinis Teismas būtų neveiksmingas. Galiausiai ji manė, kad atsisakymas paskelbti 2016 m. kovo 9 d. sprendimą dar labiau padidins konstitucinę krizę Lenkijoje;

⁽¹⁾ 2016 m. sausio 19 d. Komisijos nario G. Oettingerio raštas teisingumo ministrui Z. Ziobrui.

⁽²⁾ 2016 m. sausio 19 d. teisingumo ministro Z. Ziobro raštas pirmajam Komisijos pirmininko pavaduotojui F. Timmermansui.

⁽³⁾ 2016 m. vasario 1 d. pirmojo Komisijos pirmininko pavaduotojo F. Timmermanso raštas teisingumo ministrui Z. Ziobrui.

⁽⁴⁾ 2016 m. vasario 29 d. užsienio reikalų ministro W. Waszczykowski raštas pirmajam Komisijos pirmininko pavaduotojui F. Timmermansui.

⁽⁵⁾ 2016 m. kovo 3 d. pirmojo Komisijos pirmininko pavaduotojo F. Timmermanso raštas užsienio reikalų ministrui W. Waszczykowskiui.

⁽⁶⁾ Nuomonė Nr. 833/2015, CDL-AD(2016)001.

- (21) 2016 m. kovo 21 d. Lenkijos Vyriausybė išsiuntė Komisijai raštą, kuriuo pakvietė pirmąjį pirmininko pavaduotoją F. Timmermansą į posėdį Lenkijoje, kad jis įvertintų iki šiol vykdytą Lenkijos Vyriausybės ir Komisijos dialogą ir nustatytų, kaip jį toliau tęsti nešališkai, remiantis įrodymais ir bendradarbiaujant;
- (22) 2016 m. kovo 31 d. Lenkijos Vyriausybė išsiuntė Komisijai naujausią informaciją ir teisinį vertinimą dėl ginčo, susijusio su Lenkijos Konstituciniu Teismu. 2016 m. balandžio 5 d. Varšuvoje įvyko pirmojo Komisijos pirmininko pavaduotojo F. Timmermanso ir Lenkijos užsienio reikalų ministro, teisingumo ministro ir Ministro Pirmininko pavaduotojo susitikimai, taip pat susitikimai su Konstitucinio Teismo pirmininku ir pirmininko pavaduotoju. Po šių susitikimų taip pat įvyko keletas Lenkijos Vyriausybės, kuriai atstovavo Teisingumo ministerija, ir Komisijos susitikimų;
- (23) po 2016 m. kovo 9 d. sprendimo priėmimo Konstitucinis Teismas atnaujino bylų nagrinėjimą. Lenkijos Vyriausybė šiame procese nedalyvavo ir nuo 2016 m. kovo 9 d. priimti Konstitucinio Teismo sprendimai iki šiol nėra paskelbti Vyriausybės oficialiajame leidinyje ⁽¹⁾;
- (24) 2016 m. balandžio 13 d. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją dėl padėties Lenkijoje, kurioje, be kita ko, ragino Lenkijos Vyriausybę nedelsiant gerbti, paskelbti ir visapusiškai įgyvendinti 2016 m. kovo 9 d. Konstitucinio Teismo sprendimą ir įgyvendinti 2015 m. gruodžio 3 ir 9 d. sprendimus, taip pat ragino Lenkijos Vyriausybę įgyvendinti visas Venecijos komisijos rekomendacijas;
- (25) 2016 m. balandžio 20 d. įvyko Komisijos ir ES aukščiausiųjų teismų pirmininkų tinklo bei Europos Konstitucinių Teismų konferencijos atstovų susitikimas, kuriame aptarta padėtis Lenkijoje;
- (26) 2016 m. balandžio 26 d. Lenkijos Aukščiausiojo Teismo Generalinė Asamblėja priėmė rezoliuciją, kuria patvirtinama, kad Konstitucinio Teismo sprendimai galioja, net jei Lenkijos Vyriausybė atsisako juos paskelbti Oficialiajame leidinyje;
- (27) 2016 m. balandžio 29 d. Lenkijos Respublikos Seimo narių grupė pateikė Seimui teisės akto pasiūlymą dėl naujo Konstitucinio Teismo įstatymo, kuris pakeistų dabartinį įstatymą. Pasiūlyme yra keletas nuostatų, kurias jau buvo sukritikavusi Venecijos komisija 2016 m. kovo 11 d. nuomonėje ir kurias Konstitucinis Teismas 2016 m. kovo 9 d. sprendime paskelbė prieštaraujančiomis Konstitucijai. Tai apėmė nuostatas, susijusias su reikalavimu, kad sprendimai dėl „abstrakčiosios“ konstitucinės naujai priimtų įstatymų peržiūros būtų priimami dviejų trečdalių balsų dauguma. Balandžio mėn. Seime sudaryta ekspertų grupė, kuri turėjo padėti parengti naują Konstitucinio Teismo įstatymą;
- (28) 2016 m. gegužės 24 d. pirmasis Komisijos pirmininko pavaduotojas F. Timmermansas Varšuvoje susitiko su Lenkijos Ministru Pirmininku, Konstitucinio Teismo pirmininku ir pirmininko pavaduotoju, ombudsmenu, Varšuvos miesto meru ir Seimo opozicinių partijų nariais. 2016 m. gegužės 26 d. pirmasis Komisijos pirmininko pavaduotojas F. Timmermansas Briuselyje susitiko su Lenkijos Ministro Pirmininko pavaduotoju. Vėliau Komisija ir Lenkijos Vyriausybė keitėsi papildoma informacija ir rengė tarpusavio susitikimus;
- (29) vis dėlto, nors Komisijos ir Lenkijos Vyriausybės bendravo išsamiai ir konstruktyviai, jos nesugebėjo išspręsti Komisijai susirūpinimą keliančių klausimų. 2016 m. birželio 1 d. Komisija priėmė nuomonę dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje. Atsižvelgdama į dialogą su Lenkijos vadžios institucijomis, kuris vyko nuo sausio 13 d., Komisija manė, kad būtina toje nuomonėje oficialiai įvertinti dabartinę padėtį. Nuomonėje nurodyti Komisijai susirūpinimą keliantys klausimai ir daugiausia dėmesio skirta vykstančiam dialogui su Lenkijos valdžios institucijomis siekiant rasti sprendimą;
- (30) 2016 m. birželio 24 d. Lenkijos Vyriausybė raštu pranešė Komisijai, kad gavo birželio 1 d. Komisijos nuomonę dėl teisinės valstybės ⁽²⁾. Raštu Komisija informuota apie esamą Parlamento darbo Lenkijoje padėtį, įskaitant naują Konstitucinio Teismo įstatymą, ir jame išreikštas įsitikinimas, kad Parlamento vykdomas darbas yra tinkamas būdas konstruktyviam sprendimui pasiekti. Komisijos ir Lenkijos Vyriausybės dialogas vyko toliau;

⁽¹⁾ Nuo 2016 m. kovo 9 d. dvidešimt Konstitucinio Teismo priimtų sprendimų nebuvo paskelbti.

⁽²⁾ 2016 m. birželio 24 d. užsienio reikalų ministro W. Waszczykowski raštas pirmajam Komisijos pirmininko pavaduotojui F. Timmermansui.

- (31) 2016 m. liepos 22 d. Seimas priėmė naują Konstitucinio Teismo įstatymą, kuriuo pakeičiamas 2015 m. birželio 25 d. Konstitucinio Teismo įstatymas. Pirmasis svarstymas vyko 2016 m. birželio 10 d., antrasis prasidėjo 2016 m. liepos 5 d., o trečiasis užbaigtas liepos 7 d. 2016 m. liepos 21 d. Senatas priėmė pakeitimus. 2016 m. liepos 22 d. Seimas priėmė įstatymą su Senato padarytais pakeitimais. Prieš įstatymui įsigaliojant jį privalo pasirašyti Respublikos prezidentas ir jis turi būti paskelbtas Oficialiajame leidinyje. Komisija įvairiais teisėkūros proceso etapais pateikė pastabų ir aptarė įstatymo projekto turinį su Lenkijos valdžios institucijomis,

PRIĖMĖ ŠIĄ REKOMENDACIJĄ:

1. Lenkija turėtų tinkamai atsižvelgti į toliau pateiktą Komisijos analizę ir imtis šios rekomendacijos 6 skirsnyje išdėstytų priemonių, kad nustatytos problemos būtų išspręstos per nustatytą laikotarpį.

1. REKOMENDACIJOS APIMTIS

2. Šioje rekomendacijoje išdėstyti Komisijai susirūpinimą keliantys klausimai dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje ir pateiktos rekomendacijos Lenkijos valdžios institucijoms, kaip išspręsti šiuos susirūpinimą keliančius klausimus, susijusius su:
 - 1) Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimu ir 2015 m. gruodžio 3 ir 9 d. Konstitucinio Teismo sprendimų, susijusių su šiuo klausimu, nevykdymu;
 - 2) 2016 m. kovo 9 d. Konstitucinio Teismo sprendimo ir nuo 2016 m. kovo 9 d. priimtų Konstitucinio Teismo sprendimų nepaskelbimu Oficialiajame leidinyje ir jų neįgyvendinimu;
 - 3) veiksmingu Konstitucinio Teismo darbu ir naujų teisės aktų konstitucinės peržiūros veiksmingumu, visų pirma atsižvelgiant į 2016 m. liepos 22 d. Seimo priimtą Konstitucinio Teismo įstatymą.

2. KONSTITUCINIO TEISMO TEISĖJŲ SKYRIMAS

3. Prieš 2015 m. spalio 25 d. visuotinius Seimo rinkimus kadenciją baigiantys Seimo nariai pasiūlė penkis asmenis Respublikos Prezidentui paskirti Konstitucinio Teismo teisėjais. Trys teisėjai užimtų vietas, atsilaisvinusias per darbą baigiančio Seimo kadenciją, o du užimtų vietas, atsilaisvinusias per 2015 m. lapkričio 12 d. darbą pradėjusio naujo Seimo kadenciją.
4. 2015 m. lapkričio 19 d. Seimas skubos tvarka iš dalies pakeitė Konstitucinio Teismo įstatymą ir nustatė galimybę panaikinti ankstesnės kadencijos Seimo iškeltas teisėjų kandidatūras ir paskirti penkis naujus teisėjus. 2015 m. lapkričio 25 d. Seimas priėmė pasiūlymą panaikinti penkis ankstesnės kadencijos Seimo iškeltas kandidatūras ir gruodžio 2 d. paskyrė penkis naujus teisėjus.
5. Dėl ankstesnės ir dabartinės kadencijos Seimo sprendimų buvo sušauktas Konstitucinis Teismas. Atitinkamai Teismas priėmė du sprendimus: 2015 m. gruodžio 3 ir 9 d.
6. Gruodžio 3 d. sprendime ⁽¹⁾ Konstitucinis Teismas, be kita ko, nustatė, kad ankstesnės kadencijos Seimas turėjo teisę paskirti tris teisėjus, kurie pakeistų 2015 m. lapkričio 6 d. kadenciją baigiančius teisėjus. Be to, Teismas paaikškino, kad Seimas neturėjo teisės išrinkti dviejų teisėjų, kurie pakeistų gruodžio mėn. kadenciją baigiančius teisėjus. Sprendime taip pat aiškiai nurodyta Respublikos prezidento prievolė nedelsiant priimti Seimo išrinkto teisėjo priesaiką.

⁽¹⁾ K 34/15.

7. Gruodžio 9 d. ⁽¹⁾ Konstitucinis Teismas, be kita ko, negaliojančiu paskelbė teisinį pagrindą, kuriuo remdamasis naujos kadencijos Seimas paskyrė tris teisėjus į 2015 m. lapkričio 6 d. atsilaisvinusias vietas, į kurias ankstesnės kadencijos Seimas jau buvo teisėtai paskyręs teisėjus.
8. Nepaisant šių sprendimų, ankstesnės kadencijos Seimo paskirti trys teisėjai nepradėjo eiti Konstitucinio Teismo teisėjo pareigų ir Respublikos Prezidentas nepriėmė jų priesaikos. Tačiau Respublikos Prezidentas be tinkamo teisinio pagrindo priėmė naujos kadencijos Seimo paskirtų trijų teisėjų priesaiką.
9. Per tą laiką du naujos kadencijos Seimo išrinkti teisėjai, pakeitę du 2015 m. gruodžio mėn. kadenciją baigusius teisėjus, pradėjo eiti Konstitucinio Teismo teisėjo pareigas.
10. 2016 m. balandžio 28 d. Respublikos Prezidentas priėmė naujo Konstitucinio Teismo teisėjo, kurį Seimas paskyrė į anksčiau tą mėnesį atsilaisvinsią vietą, kad pakeistų kadenciją baigusį Konstitucinio Teismo teisėją, priesaiką.
11. 2016 m. liepos 22 d. Seimas priėmė naują Konstitucinio Teismo įstatymą. Šio įstatymo 90 straipsnyje teigiama, kad „[n]uo šio įstatymo įsigaliojimo Teismo pirmininkas į sprendimus bylose priimančių teisėjų kolegijas įtraukia Teismo teisėjus, prisiekusius Respublikos prezidentui, tačiau iki šio įstatymo įsigaliojimo dar nepradėjusius eiti teisėjo pareigų, ir jiems skiria bylų“. Naujojo įstatymo 6 straipsnio 7 dalyje teigiama, kad „[p]risiekę teisėjai prisistato Teismui, kad pradėtų eiti pareigas, ir Teismo pirmininkas jiems skiria bylų bei sudaro sąlygas, kad jie galėtų eiti pareigas“.
12. Komisija mano, kad privalomi ir galutiniai 2015 m. gruodžio 3 ir 9 d. Konstitucinio Teismo sprendimai iki šiol neįgyvendinti, kiek tai susiję su teisėjų skyrimu. Pagal šiuos sprendimus Lenkijos valstybinės institucijos turi lojaliai bendradarbiauti, kad remdamosi teisinės valstybės principais užtikrintų, kad trys ankstesnės kadencijos Seimo paskirti teisėjai galėtų pradėti eiti Konstitucinio Teismo teisėjo pareigas ir kad trys teisėjai, kuriuos be tinkamo teisinio pagrindo paskyrė naujos kadencijos Seimas, šių pareigų eiti nepradėtų. Tai, kad šie sprendimai nebuvo įgyvendinti, kelia didelį susirūpinimą dėl teisinės valstybės principų laikymosi, nes galutinių teismo sprendimų laikymasis yra vienas esminių teisinės valstybės aspektų.
13. Viename iš savo raštų Lenkijos Vyriausybė nurodė konstitucinę Lenkijos teisėjų skyrimo tradiciją, kuri pateisintų naujos kadencijos Seimo poziciją. Tačiau Komisija, kaip ir Venecijos komisija ⁽²⁾, pažymėjo, kad nacionalinę konstitucinę teisę ir tradiciją aiškina ir taiko Konstitucinis Teismas ir kad jis savo sprendimuose tokios tradicijos nenurodė. Gruodžio 3 d. sprendimo, kuriuo patvirtintas ankstesnės kadencijos Seimo trijų teisėjų paskyrimo į lapkričio 6 d. atsilaisvinusias vietas teisinis pagrindas, negalima panaikinti remiantis tariama konstitucine tradicija, kurios Teismas nepripažino.
14. Be to, jei šie sprendimai lemtų tik prievolę Vyriausybei juos paskelbti, kaip nurodė Lenkijos valdžios institucijos, gruodžio 3 ir 9 d. sprendimai netektų bet kokios teisinės ir praktinės galios. Visų pirma, taip paneigiama Respublikos prezidento prievolė priimti atitinkamų teisėjų priesaiką; šią prievolę patvirtino Konstitucinis Teismas.
15. Be to, Komisija pažymi, kad Venecijos komisija irgi mano, kad dabartinio konflikto dėl Konstitucinio Teismo sudėties sprendimas „turi būti pagrįstas prievole gerbti ir visapusiškai įgyvendinti Konstitucinio Teismo sprendimus“ ir „todėl ragina visus valstybės organus, visų pirma Seimą, visapusiškai gerbti ir įgyvendinti sprendimus“ ⁽³⁾.
16. Galiausiai, dėl 2016 m. liepos 22 d. priimto įstatymo dėl Konstitucinio Teismo Komisija pažymi, kad šis įstatymas nedera su gruodžio 3 ir 9 d. sprendimais. Pagal 90 straipsnį ir 6 straipsnio 7 dalį Konstitucinio Teismo pirmininkas turi skirti bylas visiems teisėjams, kurie yra prisiekę Respublikos Prezidentui, tačiau kaip teisėjai dar

⁽¹⁾ K 35/15.

⁽²⁾ Nuomonės 112 punktas.

⁽³⁾ Nuomonės 136 punktas.

nepradėjo eiti pareigų. Atrodo, kad ši nuostata skirta trimis teisėjams, kuriuos neteisėtai paskyrė naujos kadencijos Seimas 2015 m. gruodžio mėn. Tai reikštų, kad šie teisėjai gali eiti pareigas, užimdami atsilaisvinusias vietas, į kurias ankstesnės kadencijos Seimas jau buvo teisėtai paskyręs tris teisėjus. Todėl šios nuostatos prieštarauja 2015 m. gruodžio 3 ir 9 d. Konstitucinio Teismo sprendimams ir Venecijos komisijos nuomonei.

17. Apibendrinant, Komisija mano, kad Lenkijos valdžios institucijos turėtų gerbti ir visapusiškai įgyvendinti 2015 m. gruodžio 3 ir 9 d. Konstitucinio Teismo sprendimus. Pagal šiuos sprendimus valstybinės institucijos turi lojaliai bendradarbiauti, kad remdamosi teisinės valstybės principais užtikrintų, kad trys ankstesnės kadencijos Seimo paskirti teisėjai galėtų pradėti eiti Konstitucinio Teismo teisėjo pareigas ir kad trys teisėjai, kuriuos be tinkamo teisinio pagrindo paskyrė naujos kadencijos Seimas, neužimtų teisėtų pareigybių, kadangi jie nėra tinkamai išrinkti. Atitinkamos 2016 m. liepos 22 d. priimto Konstitucinio Teismo įstatymo nuostatos prieštarauja 2015 m. gruodžio 3 ir 9 d. Konstitucinio Teismo sprendimams ir Venecijos komisijos nuomonei ir kelia didelį susirūpinimą dėl teisinės valstybės principų laikymosi.

3. 2016 M. KOVO 9 D. KONSTITUCINIO TEISMO SPRENDIMO IR NUO 2016 M. KOVO 9 D. PRIIMTŲ SPRENDIMŲ NEPASKELBIMAS IR NEĮGYVENDINIMAS

18. 2015 m. gruodžio 22 d. Seimas skubos tvarka iš dalies pakeitė Konstitucinio Teismo įstatymą⁽¹⁾. Pakeitimai yra išsamiau išdėstyti 4.1 skirsnyje. 2016 m. kovo 9 d. sprendime Konstitucinis Teismas paskelbė, kad 2015 m. gruodžio 22 d. priimtas įstatymas, taip pat konkrečios jo nuostatos prieštarauja Konstitucijai. Lenkijos valdžios institucijos iki šiol nepaskelbė šio sprendimo Oficialiajame leidinyje. Lenkijos Vyriausybė ginčija Konstitucinio Teismo sprendimo teisėtumą, kadangi jis nesilaikė 2015 m. gruodžio 22 d. priimtame įstatyme numatytos tvarkos. Tokios pačios pozicijos Vyriausybė laikosi ir dėl Teismo sprendimų, priimtų po 2016 m. kovo 9 d.
19. Komisija mano, kad 2016 m. kovo 9 d. sprendimas yra privalomas ir jo turi būti laikomasi. Konstitucinis Teismas elgėsi teisingai, netaikydamas 2015 m. gruodžio 22 d. priimtame įstatyme numatytos tvarkos. Šiuo klausimu Komisija sutinka su Venecijos komisija, kuri dėl šio klausimo teigia, kad „paprastas teisės aktas, kuris gali panaikinti konstitucinę teisės aktų kontrolę, turi būti įvertintas dėl konstitucingumo, prieš Teismui jį pradėdant taikyti. [...] Pati Konstitucijos viršenybės idėja reiškia, kad įstatymą, kuris, kaip įtariama, kelia grėsmę konstituciniam teisingumui, turi išnagrinėti ir prireikus panaikinti Konstitucinis Teismas prieš jam įsigaliojant“⁽²⁾. Be to, Komisija pabrėžia, kad pagal 2015 m. gruodžio 22 d. priimtą įstatymą visos sudėties kolegijos sprendimams priimti reikalingas 13 teisėjų kvorumas, o kadangi Konstitucinį Teismą sudarė tik 12 teisėjų, jis nebūtų galėjęs peržiūrėti 2015 m. gruodžio 22 d. pakeitimų atitikties Konstitucijai, kaip prašė Aukščiausiojo Teismo pirmasis pirmininkas, ombudsmenas ir Nacionalinė teisėjų taryba. Tai būtų prieštaravę Lenkijos Konstitucijai, pagal kurią Konstituciniam Teismui paskirta užduotis užtikrinti konstitucijos peržiūrą. Be to, Teismas nebūtų galėjęs nuspręsti dėl kvalifikuotos daugumos reikalavimo konstitucingumo, balsuodamas pagal tą patį reikalavimą, kurio konstitucingumą nagrinėja.
20. Vyriausybės atsisakymas paskelbti 2016 m. kovo 9 d. Konstitucinio Teismo sprendimą kelia didelį susirūpinimą dėl teisinės valstybės principų laikymosi, nes galutinių teismo sprendimų laikymasis yra vienas esminių teisinės valstybės aspektų. Visų pirma, paskelbti sprendimą būtina, kad jis įsigaliojotų, ir kai jį paskelbti turi valstybinė institucija, o ne sprendimą priėmęs teismas, tos institucijos atliekama sprendimo teisėtumo *ex post* kontrolė nedera su teisinės valstybės principais. Kai atsisakoma paskelbti teismo sprendimą, privalomas ir galutinis teismo sprendimas neįgyja automatinės teisinės ir praktinės galios ir pažeidžiami teisėtumo ir valdžių padalijimo principai.
21. Atsisakymas paskelbti kovo 9 d. sprendimą sukuria netikrumą ir polemiką, kurie neigiamai paveiks ne tik tą sprendimą, bet ir visus paskesnius ir būsimus Konstitucinio Teismo sprendimus. Kadangi po 2016 m. kovo 9 d. sprendimo šie sprendimai priimti pagal taisyklės, galiojusias iki 2015 m. gruodžio 22 d., rizika, kad dėl kiekvieno

⁽¹⁾ 2015 m. birželio 25 d. Konstitucinio Teismo įstatymas, Oficialiajame leidinyje paskelbtas 2015 m. liepos 30 d. su pakeitimas, 1064 punktas. 2015 m. gruodžio 22 d. priimtas įstatymas, Oficialiajame leidinyje paskelbtas gruodžio 28 d., 2217 punktas.

⁽²⁾ Nuomonės 41 punktas.

būsimo sprendimo kils polemika, susilpnins tinkamą konstitucinį teisingumo veikimą Lenkijoje. Ši rizika jau reali, nes Konstitucinis Teismas nuo 2016 m. kovo 9 d. sprendimo jau yra priėmęs 20 sprendimų ir nė vienas tų sprendimų nebuvo paskelbtas Oficialiajame leidinyje.

22. Komisija pažymi, kad 2016 m. liepos 22 d. priimtu nauju Konstitucinio Teismo įstatymu neišsprendžiami šie susirūpinimą keliantys klausimai. Pagal to įstatymo 80 straipsnio 4 dalį Konstitucinio Teismo pirmininkas turi pateikti *prašymą* Ministrui Pirmininkui dėl sprendimų paskelbimo. Iš to atrodo, kad teismo sprendimų paskelbimas priklausytų nuo Ministro Pirmininko sprendimo. Todėl kyla didelis susirūpinimas dėl Konstitucinio Teismo nepriklausomumo.
23. Be to, 89 straipsnyje nustatyta, kad „[p]er 30 dienų nuo [šio] įstatymo įsigaliojimo Teismo sprendimai, priimti iki 2016 m. liepos 20 d. pagal tvarką, prieštaraujančią 2015 m. birželio 25 d. Konstitucinio Teismo įstatymui, skelbiami, išskyrus sprendimus dėl atšauktų norminių aktų“. Ši nuostata kelia susirūpinimą, nes teismo sprendimų skelbimas neturėtų priklausyti nuo teisės aktų leidėjo sprendimo. Be to, teiginys, kad teismo sprendimai buvo priimti neteisėtai, prieštarauja valdžių padalijimo principui, nes Seimas nėra įgaliotas spręsti dėl atitikties Konstitucijai. Be to, minėta nuostata nedera su 2016 m. kovo 9 d. teismo sprendimu ir Venecijos komisijos išvadomis.
24. Apibendrinant, dėl to, kad Lenkijos Vyriausybė iki šiol atsisakė Oficialiajame leidinyje paskelbti 2016 m. kovo 9 d. Konstitucinio Teismo sprendimą ir vėlesnius sprendimus, kyla netikrumas dėl teisinio pagrindo, kuriuo remdamasis Teismas turi veikti, ir dėl jo sprendimų teisinio poveikio. Šis netikrumas silpnina konstitucinės peržiūros veiksmingumą ir kelia didelį susirūpinimą dėl teisinės valstybės principų laikymosi. 2016 m. liepos 22 d. priimtu įstatymu šie susirūpinimą keliantys klausimai neišsprendžiami.

4. KONSTITUCINIO TEISMO ĮSTATYMO PERŽIŪRA IR NAUJŲ TEISĖS AKTŲ KONSTITUCINĖS PERŽIŪROS VEIKSMINGUMAS

25. Komisija pažymi, kad 2016 m. liepos 22 d. Seimas priėmė naują įstatymą, susijusį su Konstitucinio Teismo darbu, kuriuo panaikinamas 2015 m. birželio 25 d. Konstitucinio Teismo įstatymas. Šis įstatymas paremtas 2015 m. gruodžio 22 d. įstatymu, kurį Konstitucinis Teismas pripažino prieštaraujančiu Konstitucijai. Todėl reikia įvertinti, ar šis įstatymas dera su teisinės valstybės principais, atsižvelgiant į jo poveikį konstitucinės peržiūros, be kita ko, neseniai priimtų aktų konstitucinės peržiūros, veiksmingumui, taigi šis vertinimas yra tinkama priemonė siekiant išspręsti birželio 1 d. Komisijos nuomonėje dėl teisinės valstybės iškeltus susirūpinimą keliančius klausimus. Atitinkami teisės aktai ir jų poveikis toliau išsamiau aptariami, atsižvelgiant į atskirų ir visų nuostatų bendrai poveikį, taip pat į ankstesnę Konstitucinio Teismo praktiką ir Venecijos komisijos nuomonę.

4.1. Konstitucinio Teismo įstatymo 2015 m. gruodžio 22 d. pakeitimai

26. 2015 m. gruodžio 22 d. Seimas skubos tvarka iš dalies pakeitė Konstitucinio Teismo įstatymą ⁽¹⁾. Šie pakeitimai tai, be kita ko, didesnis teisėjų kворumas nagrinėjant bylas ⁽²⁾, didesnė dauguma, reikalinga Konstituciniam Teismui priimant sprendimus visos sudėties kolegija ⁽³⁾, reikalavimas bylas nagrinėti chronologine tvarka ⁽⁴⁾ ir anksčiausias teismo posėdžio pradžios terminas ⁽⁵⁾. Kai kuriais pakeitimais ⁽⁶⁾ padidintas kitų valstybinių institucijų dalyvavimas drausminėse bylose, susijusiose su Teismo teisėjais.
27. 2016 m. kovo 9 d. sprendime Konstitucinis Teismas paskelbė, kad 2015 m. gruodžio 22 d. priimtas įstatymas, taip pat konkrečios jo nuostatos, visų pirma pirmiau nurodytos, prieštarauja Konstitucijai. Lenkijos valdžios institucijos iki šiol nepaskelbė šio sprendimo Oficialiajame leidinyje (žr. 3 skirsnį).

⁽¹⁾ 2015 m. birželio 25 d. Konstitucinio Teismo įstatymas, Oficialiajame leidinyje paskelbtas 2015 m. liepos 30 d. su pakeitimas, 1064 punktas. 2015 m. gruodžio 22 d. priimtas įstatymas, Oficialiajame leidinyje paskelbtas gruodžio 28 d., 2217 punktas.

⁽²⁾ Žr. 1 straipsnio 9 dalį (nauja), kuria pakeičiamos 44 straipsnio 1–3 dalys.

⁽³⁾ Žr. 1 straipsnio 14 dalį (nauja), kuria pakeičiama 99 straipsnio 1 dalis.

⁽⁴⁾ Žr. 1 straipsnio 10 dalį (nauja), kuria įterpiama nauja 80 straipsnio 2 dalis.

⁽⁵⁾ Žr. 1 straipsnio 12 dalį (nauja), kuria pakeičiama 87 straipsnio 2 dalis.

⁽⁶⁾ Žr. 1 straipsnio 5 dalį (nauja), kuria įterpiamas naujas 28a straipsnis, ir 1 straipsnio 7 dalį (nauja), kuria įterpiamas naujas 31a straipsnis.

28. Kaip išdėstyta 2016 m. birželio 1 d. Komisijos nuomonėje, Komisija laikėsi nuomonės, kad pakeitimų, susijusių su dalyvių kvorumu, balsų dauguma, bylų nagrinėjimu chronologine tvarka ir anksčiau teismo posėdžio pradžios terminu, poveikis silpnina Konstitucinio Teismo, kaip Konstitucijos garanto, veiksmingumą. Šią išvadą padarė ir Venecijos komisija. Kadangi šie nustatyti faktai yra svarbūs vertinant 2016 m. liepos 22 d. priimtą įstatymą, toliau dar kartą primenamos pagrindinės išvados.

4.1.1. *Dalyvių kvorumas*

29. Iš dalies pakeistoje 44 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad „[t]am, kad sprendimai būtų priimami visos sudėties kolegija, turi dalyvauti bent 13 Teismo teisėjų“⁽¹⁾. Pagal iš dalies pakeistą 44 straipsnio 1 dalį Konstitucinis Teismas sprendimus priima visos sudėties kolegija, nebent įstatymuose nurodyta kitaip. Tai visų pirma taikoma vadinamosioms naujai priimtų įstatymų konstitucinės peržiūros abstrakčiosioms byloms. Iš dalies pakeistoje 44 straipsnio 1 dalyje taip pat numatytos išimtys, pirmiausia susijusios su individualiais skundais arba bendrosios kompetencijos teismų pateiktomis bylomis. Pagal ankstesnės redakcijos įstatymą, kad visos sudėties kolegija galėtų priimti sprendimą, turėjo dalyvauti bent *devyni* teisėjai (įstatymo prieš pakeitimą 44 straipsnio 3 dalies 3 punktas).
30. Komisijos manymu, 13 iš 15 teisėjų kvorumo visos sudėties kolegijoje (kuri atlieka vadinamąją abstrakčiąją naujai priimtų įstatymų konstitucinę peržiūrą) reikalavimas labai apriboja Konstitucinio Teismo sprendimų priėmimo procesą ir kyla grėsmė, kad jis bus sustabdytas. Komisija, kaip ir Venecijos komisija, pažymėjo, kad 13 iš 15 teisėjų kvorumas yra neįprastai didelis, palyginti su kitose valstybėse narėse nustatytais reikalavimais. Iš tiesų, galima visiškai įsivaizduoti, kad dėl įvairių priežasčių toks dalyvių kvorumas gali kartais būti nepasiektas, ir tada Teismas bent laikinai negalėtų priimti sprendimų. Tiesą sakant, tokia padėtis susidarytų dabartinėmis aplinkybėmis, nes šiuo metu Teismas turi tik 12 teisėjų.

4.1.2. *Balsų dauguma*

31. Pagal iš dalies pakeistą 99 straipsnio 1 dalį, kad Konstitucinis Teismas, posėdžiaujantis visos sudėties kolegija (dėl abstrakčių bylų), priimtų sprendimus, reikalinga dviejų trečdalių dalyvaujančių teisėjų balsų dauguma. Atsižvelgiant į naują (didesnį) dalyvių kvorumą (žr. pirmiau, tai reiškia, kad teismo sprendimui turi pritarti bent devyni teisėjai, jei Konstitucinis Teismas posėdžiauja visos sudėties kolegija⁽²⁾). Paprastosios balsų daugumos reikalavimas taikytas tik jei Teismas sprendimą priėmė septynių ar trijų teisėjų kolegija (individualūs skundai arba preliminarūs bendrosios kompetencijos teismų prašymai). Pagal ankstesnės redakcijos įstatymą tam, kad visos sudėties kolegija galėtų priimti sprendimą, reikėjo paprastosios balsų daugumos (įstatymo prieš pakeitimą 99 straipsnio 1 dalis).
32. Be didesnio dalyvių kvorumo, dviejų trečdalių daugumos balsų reikalavimas sprendimams (dėl abstrakčiosios naujai priimtų įstatymų konstitucinės peržiūros) priimti labai apribojo Konstitucinio Teismo sprendimų priėmimo procesą. Komisija, kaip ir Venecijos komisija, pažymėjo, kad didžiojoje daugumoje Europos teisinių sistemų reikalaujama tik paprastosios balsų daugumos. Bet kuriuo atveju, Konstitucinis Teismas nustatė, kad pagal Lenkijos Konstituciją reikalaujama paprastosios balsų daugumos, taigi kvalifikuotos balsų daugumos reikalavimas prieštarauja Konstitucijai.

4.1.3. *Bylų nagrinėjimas chronologine tvarka*

33. Pagal iš dalies pakeistą 80 straipsnio 2 dalį⁽³⁾ uždaru teismo posėdžių ar procesų, kuriuose turėtų būti nagrinėjami prašymai dėl abstrakčiosios konstitucinės peržiūros, datos „nustatomos eilės, kuria bylos pateikiamos Konstituciniam Teismui, tvarka“. Nebuvo numatyta šios taisyklės išimčių ir pagal iš dalies pakeistą įstatymą ši taisyklė taikyta visoms neišnagrinėtoms byloms, kurių posėdžio data dar nenustatyta⁽⁴⁾. Ankstesnės redakcijos įstatyme tokios taisyklės nebuvo.

⁽¹⁾ Šis naujas dalyvių kvorumas taip pat taikomas Generalinės Asamblėjos rezoliucijoms, nebent įstatyme nurodyta kitaip (žr. 1 straipsnio 3 dalį (nauja), kuria iš dalies keičiama 10 straipsnio 1 dalis).

⁽²⁾ Pagal iš dalies pakeistą įstatymą tos pačios taisyklės dėl dalyvių kvorumo ir dviejų trečdalių balsų daugumos taikomos ir Teismo Generalinei Asamblėjai.

⁽³⁾ Žr. 1 straipsnio 10 dalį (nauja), kuria įterpiama nauja 80 straipsnio 2 dalis.

⁽⁴⁾ Žr. 2 straipsnį (nauja).

34. Eiliškumo taisyklė, pagal kurią Konstitucinis Teismas turėjo nagrinėti bylas eilės, kuria jos užregistruotos, tvarka, neigiamai veikė jo gebėjimą greitai priimti sprendimus dėl naujų įstatymų konstitucingumo, ypač turint omenyje neišnagrinėtų bylų skaičių. Negalėjimas atsižvelgti į bylos pobūdį (ypač kai tai susiję su pagrindinių teisių klausimais), jos svarbą ir pateikimo aplinkybes galėjo neleisti Konstituciniam Teismui laikytis reikalavimų užtikrinti tinkamą proceso trukmę, kaip nustatyta Europos žmogaus teisių konvencijos 6 straipsnyje ir ES pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnyje. Be to, Venecijos komisija pažymėjo, kad eiliškumo taisyklė taip pat galėjo atgrasyti nuo klausimų dėl prejudicinio sprendimo teikimo Teisingumo Teismui, ypač jei gavus prejudicinį sprendimą reikia rengti teismo posėdį.

4.1.4. Anksčiausias teismo posėdžio pradžios terminas

35. Pagal iš dalies pakeistą 87 straipsnio 2 dalį ⁽¹⁾ „[t]eismo posėdis negali vykti anksčiau nei praėjus trimis mėnesiais nuo pranešimo apie teismo posėdžio datą pristatymo posėdžio dalyviams dienos, o jei bylą nagrinėja visos sudėties kolegija – ne anksčiau nei praėjus šešioms mėnesiams“. Ankstesnės redakcijos įstatyme nustatyta, kad teismo posėdis negali būti rengiamas anksčiau nei praėjus 14 dienų nuo pranešimo apie jo datą pristatymo proceso dalyviams dienos.
36. Galiausiai šis klausimas turėjo būti vertinamas kartu su reikalavimu dėl bylų nagrinėjimo tvarkaraščio. Visų pirma anksčiausias teismo posėdžio pradžios terminas (posėdžio proceso dalyviams turi būti pranešta apie Konstitucinio Teismo posėdį likus bent trimis, o svarbių bylų atveju – šešioms mėnesiams iki posėdžio datos) gali sulėtinti procesą. Kaip nurodyta pirmiau, tai, kad nėra bendrųjų nuostatų, pagal kurią Konstitucinis Teismas skubiais atvejais galėtų sutrumpinti šiuos terminus, nedera su reikalavimais užtikrinti tinkamą proceso trukmę, kaip nustatyta Europos žmogaus teisių konvencijos 6 straipsnyje ir ES pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnyje.

4.1.5. Drausminės procedūros

37. Pagal iš dalies pakeisto įstatymo 28a straipsnį ⁽²⁾ „[d]rausmės procedūros taip pat gali būti pradėtos remiantis Lenkijos Respublikos prezidento arba teisingumo ministro prašymu, ne vėliau kaip per tris savaites po prašymo gavimo dienos, nebent Teismo pirmininkas nusprendžia, kad prašymas yra nepagrįstas“. Be to, pagal iš dalies pakeisto įstatymo 31a straipsnio 1 dalį ⁽³⁾ „[y]pač sunkiais atvejais Generalinė Asamblėja paprašo Seimo pašalinti Teismo teisėją“. Toks Generalinės Asamblėjos veiksmas galėjo būti inicijuotas Respublikos prezidento arba teisingumo ministro prašymu pagal iš dalies pakeisto įstatymo 31a straipsnio 2 dalį, nors Konstitucinis Teismas tebeturėjo teisę spręsti. Galutinį sprendimą būtų priėmęs Seimas. Pagal ankstesnės redakcijos įstatymą vykdomoji valdžia neturėjo teisės pradėti drausminę procedūrą, o Seimui nebuvo suteikti įgaliojimai pašalinti Teismo teisėją. Pats Konstitucinis Teismas turėjo įgaliojimus pašalinti Teismo teisėją.
38. Komisija susirūpinusi pažymėjo, kad kai kuriais pakeitimais padidintas kitų valstybinių institucijų dalyvavimas drausminėse bylose, susijusiose su Teismo teisėjais. Visų pirma, Respublikos prezidentui arba teisingumo ministrui suteikti įgaliojimai pradėti drausminę procedūrą dėl Konstitucinio Teismo teisėjo ⁽⁴⁾, o itin sunkiais atvejais Seimui suteikti įgaliojimai priimti galutinį sprendimą dėl teisėjo atleidimo iš pareigų gavus atitinkamą Konstitucinio Teismo prašymą ⁽⁵⁾.
39. Komisijos manymu, tai, kad politinis organas sprendžia dėl Konstitucinio Teismo siūlomos drausminės nuobaudos (ir atitinkamai gali atsakyti ją taikyti), gali kelti problemų dėl teisminių institucijų nepriklausomumo, nes gali būti tikėtina, kad Parlamentas (kaip politinis organas) sprendimą priims, remdamasis politiniais argumentais. Taip pat neaišku, kodėl politinės institucijos, kaip antai Respublikos prezidentas ir teisingumo ministras, turėtų turėti įgaliojimus pradėti drausminę procedūrą. Net jei tokią procedūrą turėjo patvirtinti Konstitucinis Teismas arba jo

⁽¹⁾ Žr. 1 straipsnio 12 dalį (nauja).

⁽²⁾ Žr. 1 straipsnio 5 dalį (nauja).

⁽³⁾ Žr. 1 straipsnio 7 dalį (nauja).

⁽⁴⁾ Žr. 1 straipsnio 5 dalį (nauja), kuria įterpiamas naujas 28a straipsnis.

⁽⁵⁾ Žr. 1 straipsnio 7 dalį (nauja), kuria įterpiamas naujas 31a straipsnis.

pirmininkas, vien tai, kad ją galėjo pradėti politinės institucijos, galėjo daryti poveikį Teismo nepriklausomumui. Tai sukėlė susirūpinimą dėl valdžių padalijimo ir Konstitucinio Teismo nepriklausomumo, nes Seimas galėjo atmesti Teismo pasiūlymą atleisti teisėją iš pareigų.

4.2. 2016 m. liepos 22 d. priimtas Konstitucinio Teismo įstatymas

40. Be nuostatų dėl Teismo teisėjų skyrimo ir jo sprendimų paskelbimo (žr. 2 ir 3 skirsnius), 2016 m. liepos 22 d. priimtame įstatyme įtvirtintos kitos nuostatos dėl Teismo darbo. Įstatymas įkvėptas 1997 m. rugpjūčio 1 d. Konstitucinio Teismo įstatymo, tačiau į jį įtraukta naujų nuostatų, be kita ko, dėl dalyvaujančių teisėjų kvorumo nagrinėjant bylas, daugumos, reikalingos Konstituciniam Teismui priimant sprendimus visos sudėties kolegija, bylų nagrinėjimo chronologine tvarka, anksčiausio teismo posėdžio pradžios termino, prokuroro vaidmens, svarstymų atidėjimo, pereinamojo laikotarpio nuostatų dėl neišnagrinėtų bylų ir *vacatio legis*.
41. Komisija mano, kad net jei galima pastebėti teigiamų pokyčių, palyginti su 2015 m. gruodžio 22 d. priimtu pakeitimo įstatymu, ir tam tikri klausimai buvo išspręsti, kaip išdėstyta toliau, nemažai susirūpinimą keliančių klausimų, jau iškeltų dėl 2015 m. gruodžio 22 d. priimto įstatymo, tebėra neišspręsti ir į jį įtraukta įvairių naujų nuostatų, keliančių susirūpinimą. Apskritai tam tikrų 2016 m. liepos 22 d. priimto įstatymo nuostatų, atskirai ar bendrai, poveikis verčia susirūpinti dėl konstitucinės peržiūros veiksmingumo ir teisinės valstybės.

4.2.1. Dalyvių kvorumas

42. 26 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad „[v]isos sudėties Teismui nagrinėjant bylą, turi dalyvauti bent vienuolika Teismo teisėjų“. Be to, 26 straipsnio 1 dalies g punkte nustatyta, kad „Teismas priima sprendimą (...) visos sudėties kolegija dėl (...) bylų, kuriose trys Teismo teisėjai pateikia atitinkamą prašymą per 14 dienų nuo konstitucinio skundo arba prašymo arba teisinio klausimo, nurodytų 38 straipsnio 1 dalyje, kopijų gavimo dienos“.
43. 26 straipsnio 2 dalimi teisėjų, turinčių dalyvauti visos sudėties kolegijoje, skaičius padidinamas nuo devynių (pagal 1997 m. Konstitucinio Teismo įstatymą ir 2015 m. birželio 25 d. įstatymą iki jo pakeitimo 2015 m. gruodžio 22 d.) iki vienuolikos. Taip apribojamas Konstitucinio Teismo sprendimų priėmimo procesas. Šis skaičius buvo sumažintas palyginti su trylika, kuris buvo privalomas pagal 2015 m. gruodžio 22 d. pakeitimo įstatymą. Tačiau, kadangi Konstitucinis Teismas šiuo metu turi tik dvylika bylų nagrinėjančių teisėjų, dalyvių kvorumas kartais gali būti nepasiektas, dėl to Teismas bent laikinai būtų nepajėgus priimti sprendimų.
44. Be to, pagal 26 straipsnio 1 dalies g punktą Teismas nagrinėja visos sudėties kolegija, be kita ko, bylas, kuriose trys teisėjai pateikia atitinkamą prašymą. Šie teisėjai neturi būti teisėjai, paskirti į kolegiją, nagrinėjančią atitinkamą bylą. Įstatyme nėra nustatyta, kad jų prašymas turi būti pagrįstas arba atitikti konkrečias sąlygas. Pagal šią nuostatą visos sudėties kolegija gali nagrinėti neribotą bylų skaičių, o tai gali trukdyti Teismui veiksmingai dirbti ir gali galiausiai susilpninti konstitucinės peržiūros veiksmingumą.

4.2.2. Balsų dauguma

45. 69 straipsnyje nustatyta, kad „[s]prendimai priimami paprastąja balsų dauguma“. Tai teigiamas pokytis, palyginti su 2015 m. gruodžio 22 d. pakeitimo įstatymu, kadangi nebėra Konstitucijai prieštaraujančio reikalavimo sprendimus priimti dviejų trečdalių balsų dauguma, ir taip išsprendžiamas anksčiau Komisijai susirūpinimą kėlęs klausimas.

4.2.3. Bylų nagrinėjimas chronologine tvarka

46. 38 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad „Teismo posėdžių, kuriuose nagrinėjami prašymai, datos nustatomos eilės, kuria Teismas gauna bylas, tvarka“. 38 straipsnio 4 dalyje išvardijami keli atvejai, kuriais prašymų pateikimo eiliškumo tvarka nėra svarbi. 38 straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad „Teismo pirmininkas gali nustatyti posėdžio datą, neatsižvelgdamas į 3 dalyje numatytą sąlygą, kai tai pateisinama siekiant apsaugoti piliečių teises ir laisves, valstybės saugumą arba konstitucinę tvarką. Penkių teisėjų prašymu Teismo pirmininkas gali vėl apsvarstyti savo sprendimą nustatyti posėdžio datą“.
47. Eiliškumo taisyklė, pagal kurią Konstitucinis Teismas turi nagrinėti bylas eilės, kuria jos užregistruotos, tvarka, nustatyta 2015 m. gruodžio 22 d. pakeitimo įstatyme ir jau pripažinta Teismo prieštaraujančia, be kita ko, Konstitucijai dėl to, kad ji neigiamai veikia teismo sistemos nepriklausomumą ir jos atskyrimą nuo kitų valdžios šakų.
48. Pagal 38 straipsnio 3 dalį eiliškumo taisyklė taikoma prašymams ir nėra susijusi su konstituciniais skundais. Net jei eiliškumo taisyklė taikoma tik prašymams, ji turės įtakos Teismo gebėjimui greitai priimti sprendimus dėl įstatymų konstitucingumo, kai to paprašo instituciniai subjektai.
49. 38 straipsnio 5 dalyje numatyta galimybė Konstitucinio Teismo pirmininkui nukrypti nuo eiliškumo taisyklės. Tačiau šia galimybe galima pasinaudoti tik konkrečiais atvejais ir dėl jos procesas gali būti vilkinamas, turint omenyje, kad penki teisėjai gali pateikti prašymą persvarstyti Konstitucinio Teismo pirmininko sprendimą nustatyti posėdžio datą. Be to, neaišku, ar sąlygos leistų Teismo pirmininkui nukrypti nuo šios eiliškumo taisyklės visais atvejais, kai reikia skubaus sprendimo.
50. Todėl, net jeigu 2016 m. liepos 22 d. priimtas įstatymas yra teigiamas pokytis, palyginti su 2015 m. gruodžio 22 d. priimtu įstatymu, eiliškumo taisyklės poveikis Teismo veiksmingumui vis dar gali kelti tam tikrų rūpesčių.

4.2.4. Anksčiausias teismo posėdžio pražios terminas

51. 61 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „Teismo posėdis negali būti rengiamas anksčiau nei praėjus 30 dienų po pranešimo apie posėdžio datą įteikimo“. 61 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad „[b]ylose, susijusios su teisiniais klausimais, konstituciniais skundais ir centrinių konstitucinių valstybės institucijų ginčiais dėl jurisdikcijos, Teismo pirmininkas gali nurodyti perpus sutrumpinti 1 dalyje nurodytą terminą, nebent skundo pateikėjas, teisinį klausimą pateikęs teismas arba atitinkamas prašymą pateikęs subjektas per septynias dienas nuo Teismo pirmininko nurodymo įteikimo išreiškia prieštaravimą“. Tai, kad Konstitucinio Teismo pirmininkas gali nurodyti perpus sutrumpinti 30 dienų laikotarpį, yra teigiamas pokytis, palyginti su 2015 m. gruodžio 22 d. priimtu įstatymu, net jei skundo pateikėjas, teisinį klausimą pateikęs teismas arba prašymą pateikęs subjektas gali prieštarauti laikotarpiu sutrumpinimui.

4.2.5. Drausminės procedūros

52. 2016 m. liepos 22 d. įstatyme nenumatytas kitų valstybinių institucijų dalyvavimas drausminėse bylose, susijusiose su Teismo teisėjais. Tai teigiamas pokytis, palyginti su 2015 m. gruodžio 22 d. priimtu įstatymu, todėl šis klausimas nebekelia susirūpinimo.

4.2.6. Galimybė generaliniam prokurorui užkirsti kelią bylų nagrinėjimui

53. 61 straipsnio 6 dalyje nustatyta, kad „[g]eneralinio prokuroro arba jo atstovo nedalyvavimas teismo posėdyje, apie kurį jam buvo tinkamai pranešta, netrukdo nagrinėti bylos, nebent prievolė dalyvauti teismo posėdyje nustatyta įstatymo nuostatose“. 30 straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad „[g]eneralinis prokuroras ir jo pavaduotojas dalyvauja bylose, kurias Teismas nagrinėja visos sudėties kolegija“.

54. Praktiškai atrodytų, kad 61 straipsnio 6 dalis ir 30 straipsnio 5 dalis suteikia galimybę generaliniam prokurorui, kuris taip pat yra teisingumo ministras, atidėti tam tikrų bylų, įskaitant bylas, kurias nagrinėja visos sudėties kolegija, nagrinėjimą arba net užkirsti tam kelią, jei jis nuspręstų nedalyvauti teismo posėdyje. Tai sudarytų sąlygas be reikalo kištis į Konstitucinio Teismo darbą ir pažeistų teisminių institucijų nepriklausomumą bei valdžių padalijimo principą.

4.2.7. Svarstymo atidėjimas

55. 68 straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad „[p]er visos sudėties Teismo kolegijos svarstymus bent keturi teisėjai gali prieštarauti pasiūlytam sprendimui, jei jie mano, kad dalykas labai svarbus atsižvelgiant į valstybės organizacinius arba viešosios tvarkos sumetimus, ir nesutinka dėl sprendimo turinio“. 68 straipsnio 6 dalyje nustatyta, kad „[j]ei prieštaraujama pagal 5 dalį, svarstymas atidedamas trims mėnesiams ir per kitą svarstymą, kuris rengiamas pasibaigus tam laikotarpiui, prieštaravimą pareiškę teisėjai pateikia savo bendrą siūlomą sprendimą“. 68 straipsnio 7 dalyje nustatyta, kad „[j]ei per naują 6 dalyje nurodytą svarstymą bent keturi teisėjai vėl pareiškia prieštaravimą, svarstymas atidedamas dar trims mėnesiams. Pasibaigus šiam laikotarpiui vyksta naujas svarstymas ir balsavimas“.
56. Dėl visos sudėties kolegijos nagrinėjamų bylų, o jų gali būti daug (žr. pirmiau), 2016 m. liepos 22 d. įstatymu suteikta galimybė bent keturiems teisėjams pareikšti prieštaravimą dėl sprendimo projekto. Dėl to bylos nagrinėjimas gali būti nukeltas bent trims mėnesiams, o kai kuriais atvejais – šešiams mėnesiams nuo momento, kai Teismas pradeda svarstymų etapą. Įstatyme nenumatyta išimtis, kad skubias bylas būtų galima išnagrinėti greičiau.
57. Šių nuostatų poveikis konstitucinės peržiūros veiksmingumui kelia susirūpinimą, atsižvelgiant į teisinę valstybę, nes Konstitucinis Teismas negali visiškai užtikrinti veiksmingos konstitucinės peržiūros ir suteikti galimybės veiksmingai ir laiku pasinaudoti teisminėmis teisų gynimo priemonėmis visose bylose.

4.2.8. Pereinamojo laikotarpio nuostatos dėl neišnagrinėtų bylų

58. 83 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „[š]io įstatymo nuostatos taikomos byloms, kurios pradėtos, bet nebaigtos nagrinėti iki šio įstatymo įsigaliojimo dienos“. Pagal 83 straipsnio 2 dalį „Teismas turi išnagrinėti 1 dalyje nurodytas bylas per vienus metus nuo šio įstatymo įsigaliojimo. Vienų metų terminas netaikomas 84 straipsnyje nurodytoms byloms“. 84 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „[k]ai prašymus pateikia Konstitucijos 191 straipsnio 1 dalies 1–5 punktuose nurodyti subjektai iki šio įstatymo įsigaliojimo datos, Teismas (...) šešiams mėnesiams sustabdo procesą ir paprašo prašymus pateikusių subjektų papildyti prašymus pagal 33 straipsnio 2–5 dalių reikalavimus“. 84 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad „[j]ei 1 dalyje nurodytas prašymas papildomas pagal 33 straipsnio 2–5 dalies reikalavimus, Teismas pasibaigus 1 dalyje nurodytam terminui nurodo atnaujinti sustabdytą procesą. Priešingu atveju procesas nutraukiamas“.
59. 85 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „[j]ei teismo posėdžio data nustatyta iki šio įstatymo įsigaliojimo, teismo posėdis atidedamas ir kompetentinga kolegija pritaikoma pagal šį įstatymą“. 85 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad „[n]ustatoma nauja teismo posėdžio data. Teismo posėdis vyksta pagal šį įstatymą“. 86 straipsnyje nustatyta, kad „[j]ei teismo sprendimo paskelbimo data nustatyta iki šio įstatymo įsigaliojimo, paskelbimas atidedamas ir kompetentinga kolegija bei su sprendimu susiję reikalavimai pritaikomi pagal šį įstatymą“.
60. Viena vertus, 83 straipsnio 2 dalyje nustatytas vienu metų terminas nuo įstatymo įsigaliojimo dienos neišnagrinėtoms byloms išnagrinėti. Tačiau, kita vertus, 84 straipsnyje nustatyta nukrypti nuo 83 straipsnio 2 dalies leidžianti nuostata, pagal kurią neišnagrinėti prašymai (t. y. institucinių subjektų prašymai dėl konstitucinės teisės aktų peržiūros) sustabdomi šešių mėnesių laikotarpiui. Teismas paprašytų prašymą pateikusių subjektų papildyti jų prašymus, kad jie atitiktų naujus procedūrinius reikalavimus, ir galėtų vėl nagrinėti šiuos prašymus tik praėjus šešių mėnesių laikotarpiui (net jei prašymą pateikę subjektai savo prašymus papildė anksčiau). Įstatyme nenumatyta išimtis, kad skubias bylas būtų galima išnagrinėti greičiau.

61. 85 ir 86 straipsniai sukelia teisėkūros kliūčių neišnagrinėtų bylų, visų pirma bylų, kurių nagrinėjimas gerokai pasistūmėjęs į priekį, atžvilgiu ir gali sutrikdyti Teismo darbą.
62. Bendras šių pereinamojo laikotarpio nuostatų poveikis kelia susirūpinimą, nes jos sulėtins Teismo darbą nagrinėjant prašymus ir užkirs kelią Teismui visapusiškai užtikrinti veiksmingą konstitucinę peržiūrą. Tai ypač svarbu atsižvelgiant į visus Komisijos nuomonėje nurodytus jautrius naujus teisės aktus (žr. 4.3 skirsnį).

4.2.9. *Vacatio legis*

63. 2016 m. liepos 22 d. įstatymo 92 straipsnyje nustatyta, kad „[š]is įstatymas įsigalioja praėjus 14 dienų po jo įsigaliojimo“. Nebent atliekama prevencinė konstitucinė įstatymo peržiūra, 14 dienų *vacatio legis* laikotarpis yra per trumpas, kad būtų galima veiksmingai atlikti įstatymo konstitucinę peržiūrą. Siekiant teisinio tikrumo svarbu užtikrinti, kad būtų skirta pakankamai laiko Konstituciniam Teismui peržiūrėti įstatymo konstitucingumą iki jo įsigaliojimo.
64. Atsižvelgiant į tai primenama, kad 2016 m. kovo 11 d. nuomonėje Venecijos komisija pabrėžė, kad Konstitucinis Teismas turi turėti galimybę peržiūrėti bendrąjį statutą, kuriuo reglamentuojamas Teismo darbas iki statuto įsigaliojimo.

4.3. Naujų teisės aktų konstitucinės peržiūros veiksmingumo trūkumo pasekmės

65. Seimas dažnai skubos tvarka priėmė nemažai itin jautrių naujų teisės aktų, pavyzdžiui, žiniasklaidos įstatymą⁽¹⁾, naują Valstybės tarnybos įstatymą⁽²⁾, įstatymą, kuriuo iš dalies keičiamas Policijos įstatymas ir tam tikri kiti įstatymai⁽³⁾, Prokuratūros įstatymus⁽⁴⁾ ir naują Ombudsmeno įstatymą, kuriuo iš dalies keičiami tam tikri kiti įstatymai⁽⁵⁾. Komisija 2016 m. vasario 1 d. ir 2016 m. kovo 3 d. raštuose paprašė Lenkijos Vyriausybės pateikti informacijos apie esamą padėtį ir šių teisėkūros reformų turinį, tačiau iki šiol ši informacija nebuvo pateikta. Be to, Seimas priėmė nemažai kitų jautrių teisės aktų projektų, pavyzdžiui, Nacionalinės žiniasklaidos tarybos įstatymą⁽⁶⁾ ir naują Kovos su terorizmu įstatymą⁽⁷⁾.
66. Komisija mano, kad kol Konstitucinis Teismas negali visapusiškai užtikrinti veiksmingos konstitucinės peržiūros, nebus veiksmingai tikrinama teisės aktų, tokių, kaip pirmiau nurodyti, atitiktis Konstitucijai, įskaitant pagrindines teises.
67. Komisija pažymi, pavyzdžiui, kad nauji teisės aktai (visų pirma žiniasklaidos įstatymas⁽⁸⁾) kelia susirūpinimą dėl žiniasklaidos laisvės ir pliuralizmo. Konkrečiau, naujuoju žiniasklaidos įstatymu pakeičiamos valstybinių transliuotojų valdymo ir stebėtojų tarybų narių skyrimo taisyklės, pagal kurias jas kontroliuoja Vyriausybė (finansų ministras), o ne nepriklausoma įstaiga. Naujajame įstatyme taip pat numatyta nedelsiant atleisti esamas stebėtojų ir valdymo tarybas. Šiuo atžvilgiu Komisija ypač abejoja, ar įstatymo paveikti asmenys turės galimybę naudotis teisminėmis teisų gynimo priemonėmis.

⁽¹⁾ 2015 m. gruodžio 30 d. Įstatymas, kuriuo iš dalies keičiamas Transliavimo įstatymas, Oficialiajame leidinyje paskelbtas 2016 m. sausio 7 d., 25 punktas.

⁽²⁾ 2015 m. gruodžio 30 d. Įstatymas, kuriuo iš dalies keičiamas Valstybės tarnybos įstatymas, Oficialiajame leidinyje paskelbtas 2016 m. sausio 8 d., 34 punktas.

⁽³⁾ 2016 m. sausio 15 d. Įstatymas, kuriuo iš dalies keičiamas Policijos įstatymas ir kiti įstatymai, Oficialiajame leidinyje paskelbtas 2016 m. vasario 4 d., 147 punktas.

⁽⁴⁾ 2016 m. sausio 28 d. Įstatymas, kuriuo iš dalies keičiamas Prokuratūros įstatymas, Oficialiajame leidinyje paskelbtas 2016 m. vasario 15 d., 177 punktas. 2016 m. sausio 28 d. Įstatymas – Akto įgyvendinimo nuostatai – Prokuratūros įstatymas, Oficialiajame leidinyje paskelbtas 2016 m. vasario 15 d., 178 punktas.

⁽⁵⁾ 2016 m. kovo 18 d. Ombudsmeno įstatymas, kuriuo iš dalies keičiami tam tikri kiti įstatymai. Įstatymą Respublikos Prezidentas pasirašė 2016 m. gegužės 4 d.

⁽⁶⁾ 2016 m. birželio 22 d. Nacionalinės žiniasklaidos tarybos įstatymas. Įstatymą Respublikos Prezidentas pasirašė 2016 m. birželio 27 d.

⁽⁷⁾ 2016 m. birželio 10 d. Kovos su terorizmu įstatymas. Įstatymą Respublikos Prezidentas pasirašė 2016 m. birželio 22 d. Komisija taip pat žino, kad 2016 m. gegužės 5 d. teisingumo ministras Nacionaliniam teisėkūros centrui pateikė naują įstatymą, kuriuo iš dalies keičiamas Nacionalinės teismų tarybos įstatymas ir tam tikri kiti įstatymai.

⁽⁸⁾ 2015 m. gruodžio 30 d. Įstatymas, kuriuo iš dalies pakeistas Transliavimo įstatymas, Oficialiajame leidinyje paskelbtas 2016 m. sausio 7 d., 25 punktas, ir 2016 m. birželio 22 d. Nacionalinės žiniasklaidos tarybos įstatymas. Įstatymą Respublikos Prezidentas pasirašė 2016 m. birželio 27 d.

68. Teisės aktai, kaip antai naujasis Valstybės tarnybos įstatymas ⁽¹⁾, taip pat svarbūs atsižvelgiant į teisinės valstybės principus ir pagrindines teises. Šiuo atžvilgiu Komisija 2016 m. vasario 1 d. ir kovo 3 d. raštuose ⁽²⁾ paprašė Lenkijos Vyriausybės pateikti informacijos apie įstatymo paveiktų asmenų galimybes naudotis teisinėmis teisių gynimo priemonėmis. Lenkijos Vyriausybė į Komisijos prašymą iki šiol neatsakė.
69. Įstatymas, kuriuo iš dalies keičiamas Policijos įstatymas ir tam tikri kiti įstatymai ⁽³⁾, taip pat gali kelti klausimų dėl jo atitikties pagrindinėms teisėms, įskaitant teisę į privatumą ir duomenų apsaugą. 2016 m. balandžio 28–29 d. Venecijos komisijos delegacija lankėsi Varšuvoje, kad aptartų Policijos įstatymo ir tam tikrų kitų įstatymų pakeitimus, ir 2016 m. birželio 10–11 d. posėdyje pateikė nuomonę ⁽⁴⁾. Joje, be kita ko, teigiama, kad įstatyme nustatytų procedūrinių garantijų ir materialinių sąlygų vis dar nepakanka, kad nebūtų pernelyg ir nepagrįstai kišamasi į asmenų privatumą.
70. Be to, naujas kovos su terorizmu įstatymas gali kelti klausimų dėl jo atitikties pagrindinėms teisėms ⁽⁵⁾ ir atliekama jo konstitucinė peržiūra.
71. Apibendrinant, Komisija mano, kad kol Konstitucinis Teismas negalės visapusiškai užtikrinti veiksmingos konstitucinės peržiūros, nebus veiksmingai tikrinama teisės aktų atitiktis pagrindinėms teisėms. Tai kelia didelį susirūpinimą dėl teisinės valstybės principų laikymosi, visų pirma atsižvelgiant į tai, kad Seimas neseniai priėmė nemažai itin jautrių naujų teisės aktų, kurių konstitucinė peržiūra turėtų būti atlikta. Šie klausimai kelia dar didesnį susirūpinimą dėl to, kad, kaip minėta, 2016 m. liepos 22 d. priimtu įstatymu numatoma, kad nemažai neišnagrinėtų bylų bus laikinai sustabdyta.

5. SISTEMINĖS GRĖSMĖS TEISINEI VALSTYBEI NUSTATYMAS

72. Dėl pirmiau išdėstytų priežasčių Komisija laikosi nuomonės, kad egzistuoja sisteminė grėsmė teisinės valstybės principams Lenkijoje. Tai, kad Konstitucinis Teismas negali visiškai užtikrinti veiksmingos konstitucinės peržiūros, kuri yra viena iš pagrindinių teisinės valstybės apsaugos priemonių Lenkijoje, neigiamai veikia jo vientisumą, stabilumą ir tinkamą veikimą. Kai sukuriamas konstitucinio teisingumo sistema, jos veiksmingumas yra vienas svarbiausių teisinės valstybės aspektų.
73. Pagarba teisinės valstybės principui yra būtina sąlyga ne tik siekiant apsaugoti visas pagrindines vertybes, nurodytas Europos Sąjungos sutarties 2 straipsnyje, bet ir siekiant užtikrinti visų teisių ir prievolių, kylančių iš Sutarčių ir tarptautinės teisės, laikymąsi ir užtikrinti, kad piliečiai, įmonės ir nacionalinės valdžios institucijos pasitikėtų visų kitų valstybių narių teisės sistemomis.

6. REKOMENDUOJAMI VEIKSMAI

74. Komisija rekomenduoja Lenkijos valdžios institucijoms skubos tvarka imtis tinkamų veiksmų, kad būtų pašalinta ši sisteminė grėsmė teisinės valstybės principams. Visų pirma, Komisija rekomenduoja Lenkijos valdžios institucijoms imtis šių veiksmų:
- visapusiškai įgyvendinti 2015 m. gruodžio 3 ir 9 d. Konstitucinio Teismo sprendimus, pagal kuriuos reikalaujama, kad ankstesnės kadencijos Seimo 2015 m. spalio mėn. trims teisėtai paskirtiems teisėjams būtų sudaryta galimybė pradėti eiti Konstitucinio Teismo teisėjo pareigas, o trys teisėjai, kuriuos be tinkamo teisinio pagrindo paskyrė naujos kadencijos Seimas, neužimtų teisėjų pareigybų, kadangi jie nėra tinkamai išrinkti;
 - paskelbti ir visapusiškai įgyvendinti 2016 m. kovo 9 d. Konstitucinio Teismo sprendimą ir vėlesnius sprendimus ir užtikrinti, kad būsimi Teismo sprendimai būtų skelbiami automatiškai ir nepriklausytų nuo vykdomosios ar įstatymų leidžiamosios valdžios sprendimų;

⁽¹⁾ 2015 m. gruodžio 30 d. Įstatymas, kuriuo iš dalies keičiamas Valstybės tarnybos įstatymas, Oficialiajame leidinyje paskelbtas 2016 m. sausio 8 d., 34 punktas.

⁽²⁾ 2016 m. vasario 1 d. pirmojo Komisijos pirmininko pavaduotojo F. Timmermanso raštas teisingumo ministrui Z. Ziobruui; 2016 m. kovo 3 d. pirmojo Komisijos pirmininko pavaduotojo F. Timmermanso raštas užsienio reikalų ministrui W. Waszczykowskiui.

⁽³⁾ 2016 m. sausio 15 d. Įstatymas, kuriuo iš dalies keičiamas Policijos įstatymas ir kiti įstatymai, Oficialiajame leidinyje paskelbtas 2016 m. vasario 4 d., 147 punktas.

⁽⁴⁾ Nuomonė Nr. 839/2016.

⁽⁵⁾ 2016 m. birželio 10 d. Kovos su terorizmu įstatymas. Įstatymą Respublikos Prezidentas pasirašė 2016 m. birželio 22 d.

- c) užtikrinti, kad bet kura Konstitucinio Teismo įstatymo reforma būtų laikomasi Konstitucinio Teismo sprendimų, įskaitant 2015 m. gruodžio 3 ir 9 d. sprendimus ir 2016 m. kovo 9 d. sprendimą, ir visapusiškai atsižvelgiama į Venecijos komisijos nuomonę; užtikrinti, kad Konstitucinio Teismo, kaip Konstitucijos garanto, veiksmingumo nesilpnintų reikalavimai – atskirai arba bendrai, – kaip antai pirmiau minėti reikalavimai, susiję su dalyvių kvorumu, bylų nagrinėjimu chronologine tvarka, galimybe generaliniam prokurorui užkirsti kelią bylų nagrinėjimui, svarstymų atidėjimu arba pereinamojo laikotarpio priemonėmis, darančiomis poveikį neišnagrinėtoms byloms, ir bylų sustabdymu;
- d) užtikrinti, kad Konstitucinis Teismas galėtų įvertinti, ar naujasis 2016 m. liepos 22 d. priimtas Konstitucinio Teismo įstatymas atitinka Konstituciją, iki jam įsigaliojant, taip pat paskelbti ir visapusiškai įgyvendinti Teismo sprendimą dėl šio klausimo;
- e) susilaikyti nuo veiksmų ir viešų pareiškimų, kurie galėtų susilpninti Konstitucinio Teismo teisėtumą ir veiksmingumą.
75. Komisija pabrėžia, kad skirtingos valstybės institucijos turi lojaliai bendradarbiauti su teisine valstybe susijusiais klausimais, nes tai be galo svarbu siekiant rasti išeitį iš dabartinės padėties. Komisija taip pat ragina Lenkijos valdžios institucijas paprašyti Venecijos komisijos pateikti nuomonę dėl naujojo 2016 m. liepos 22 d. priimto Konstitucinio Teismo įstatymo.
76. Komisija prašo Lenkijos Vyriausybės per tris mėnesius nuo šios rekomendacijos gavimo išspręsti joje nustatytas problemas ir pranešti Komisijai apie veiksmus, kurių buvo imtasi šiuo tikslu.
77. Remdamasi šia rekomendacija Komisija yra pasirengusi vesti konstruktyvų dialogą su Lenkijos valdžios institucijų atstovais.

Priimta Briuselyje 2016 m. liepos 27 d.

Komisijos vardu
Frans TIMMERMANS
Pirmininko pavaduotojas
