

# REKOMENDACIJOS

## KOMISIJOS REKOMENDACIJA (ES) 2018/103

2017 m. gruodžio 20 d.

dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje, kuria papildomos rekomendacijos (ES) 2016/1374, (ES) 2017/146 ir (ES) 2017/1520

EUROPOS KOMISIJA,

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

kadangi:

- (1) 2016 m. liepos 27 d. Komisija priėmė Rekomendaciją dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje <sup>(1)</sup>, kurioje reiškiamas susirūpinimas dėl Konstitucinio Teismo padėties ir pateikiamos rekomendacijos, kaip šias problemas reikėtų spręsti. 2016 m. gruodžio 21 d. ir 2017 m. liepos 26 d. Komisija priėmė papildomas rekomendacijas dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje <sup>(2)</sup>;
- (2) Komisijos rekomendacijos buvo priimtos pagal teisinės valstybės priemonių sistemą <sup>(3)</sup>. Komunikate dėl priemonių teisei valstybei stiprinti nustatyta, kaip Komisija reaguos, jei bus aiškių ženklų, kad Sąjungos valstybėje narėje kyla grėsmė teisei valstybei, ir paaiškinami teisinės valstybės principai. Tokia teisinės valstybės stiprinimo priemonių sistema Komisijai sudaro galimybę užmegzti ir palaikyti dialogą su valstybe nare, kad neiškiltų sisteminė grėsmė teisei valstybei principams, kuri galėtų sukelti „aiškių šiurkštaus pažeidimo pavojų“, dėl kurio prireiktų taikyti ES sutarties 7 straipsnyje numatytą procedūrą. Kai yra aiškių požymių, kad teisinės valstybės principams kurioje nors valstybėje narėje iškilo sisteminė grėsmė, Komisija, remdamasi teisei valstybei stiprinimo priemonėmis, gali su ta valstybe nare pradėti dialogą;
- (3) Europos Sąjunga grindžiama bendromis vertybėmis, įtvirtintomis Europos Sąjungos sutarties (toliau – ES sutartis) 2 straipsnyje, tarp jų – teisinės valstybės principų laikymusi. Komisija ne tik užtikrina, kad būtų laikomasi ES teisės, bet kartu su Europos Parlamentu, valstybėmis narėmis ir Taryba ji yra atsakinga už Sąjungos bendrą vertybių puoselėjimą;
- (4) Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje, taip pat Europos Tarybos parengtuose dokumentuose, grindžiamuose Europos demokratijos per teisę komisijos (toliau – Venecijos komisija) praktine patirtimi, pateikiamas nebaigtinis šių principų sąrašas ir taip apibrėžiama pagrindinė teisinės valstybės, kaip bendros Sąjungos vertybės pagal ES sutarties 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; nepriklausomas ir nešališkas teismų darbas; veiksminga teisminė peržiūra, įskaitant pagarbą pagrindinėms teisėms, ir lygybė prieš įstatymą <sup>(4)</sup>. Valstybės institucijos ne tik turi laikytis šių principų ir vertybių, bet taip pat turi lojalus bendradarbiavimo pareigą;
- (5) savo 2016 m. liepos 27 d. rekomendacijoje Komisija paaiškino aplinkybes, kuriomis 2016 m. sausio 13 d. rėmėsi nagrinėdama padėtį pagal teisinės valstybės stiprinimo priemones ir kuriomis 2016 m. birželio 1 d. priėmė nuomonę dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje. Rekomendacijoje taip pat paaiškinta, kad Komisija ir Lenkijos Vyriausybė bendravo, tačiau nesugebėjo išspręsti Komisijai susirūpinimą keliančių klausimų;
- (6) savo rekomendacijoje Komisija nurodė, kad Lenkijoje kyla sisteminė grėsmė teisei valstybei principui, ir Lenkijos valdžios institucijoms rekomendavo kuo skubiau imtis atitinkamų veiksmų šiai grėsmei šalinti;

<sup>(1)</sup> 2016 m. liepos 27 d. Komisijos rekomendacija (ES) 2016/1374 dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje; OL L 217, 2016 8 12, p. 53.

<sup>(2)</sup> 2016 m. gruodžio 21 d. Komisijos rekomendacija (ES) 2017/146 dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje, kuria papildoma Rekomendacija (ES) 2017/146 (OL L 22, 2017 1 27, p. 65) ir 2017 m. liepos 26 d. Komisijos rekomendacija (ES) 2017/1520 dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje, kuria papildomos rekomendacijos (ES) 2016/1374 ir (ES) 2017/146 (OL L 228, 2017 9 2, p. 19).

<sup>(3)</sup> 2014 m. kovo 11 d. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Naujos ES priemonės teisei valstybei stiprinti“, COM(2014) 158 final.

<sup>(4)</sup> Žr. COM(2014) 158 final, I priedo 2 skirsnį.

- (7) 2016 m. gruodžio 21 d. rekomendacijoje Komisija atsižvelgė į pastaruosius įvykius Lenkijoje, įvykius nuo 2016 m. liepos 27 d. Komisijos rekomendacijos. Komisija konstatavo, kad nors kai kurie paskutinėje rekomendacijoje iškelti klausimai buvo išspręsti, svarbios problemos lieka neišspręstos, ir per tą laiką iškilo naujų susirūpinimą keliančių klausimų. Komisija taip pat nurodė, kad procedūra, pagal kurią buvo paskirta nauja Teismo pirmininkė, kelia didelį susirūpinimą teisinės valstybės principo požiūriu. Komisija padarė išvadą, kad sisteminė grėsmė teisinės valstybės principui Lenkijoje išlieka. Komisija paragino Lenkijos Vyriausybę kuo skubiau, per du mėnesius, išspręsti nustatytas problemas ir pranešti Komisijai apie veiksmus, kurių buvo imtasi šiuo tikslu. Komisija pažymėjo, kad ji ir toliau yra pasirengusi vesti konstruktyvų dialogą su Lenkijos Vyriausybe remdamasi ta rekomendacija;
- (8) 2017 m. liepos 26 d. Komisija priėmė trečią rekomendaciją dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje, kuria papildomos 2016 m. liepos 27 d. ir gruodžio 21 d. rekomendacijos. Šioje rekomendacijoje Komisija atsižvelgė į įvykius, įvykius Lenkijoje nuo 2016 m. gruodžio 21 d. Komisijos rekomendacijos. Komisijos susirūpinimas susijęs su nepriklausomos ir teisėtos konstitucinės peržiūros trūkumu ir su Lenkijos Parlamento priimtais su Lenkijos teismų sistema susijusiais naujais teisės aktais, kurie kelia didelį susirūpinimą teismų nepriklausomumo požiūriu ir labai didina sisteminę grėsmę teisinės valstybės principui Lenkijoje. Savo rekomendacijoje Komisija laikosi nuomonės, kad sisteminė grėsmė teisinės valstybės principui Lenkijoje, apie kurią kalbėta 2016 m. liepos 27 d. ir 2016 m. gruodžio 21 d. rekomendacijose, labai padidėjo;
- (9) visų pirma rekomendacijoje pabrėžiama, kad 2017 m. liepos 15 d. Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos ir 2017 m. liepos 22 d. Įstatymas dėl Aukščiausiojo Teismo, jeigu jie įsigalioję, struktūriškai susilpnintų Lenkijos teismų nepriklausomumą ir turėtų tiesioginį ir konkretų poveikį nepriklausomam visos teismų sistemos veikimui. Atsižvelgiant į tai, kad teismų nepriklausomumas yra esminis teisinės valstybės aspektas, dėl šių naujų įstatymų labai padidėja sisteminė grėsmė teisinės valstybės principui, kaip nustatyta ankstesnėse rekomendacijose. Rekomendacijoje pabrėžiama, kad Aukščiausiojo Teismo teisėjų atleidimas iš pareigų, galimas jų pakartotinis paskyrimas ir kitos priemonės, numatytos Įstatyme dėl Aukščiausiojo Teismo, labai stipriai padidintų sisteminę grėsmę teisei valstybei. Be kita ko, Komisija rekomenduoja Lenkijos valdžios institucijoms užtikrinti, kad abu įstatymai – Įstatymas dėl Aukščiausiojo Teismo ir Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos – neišsigalioję ir kad vykdant bet kokią teisingumo reformą būtų laikomasi teisinės valstybės principo, kad tokia reforma atitiktų ES teisės normas ir Europos standartus, susijusius su teismų nepriklausomumu, ir kad ji būtų parengta glaudžiai bendradarbiaujant su teisminėmis institucijomis ir visomis suinteresuotosiomis šalimis. Komisija taip pat paprašė Lenkijos valdžios institucijų nesiimti jokių priemonių Aukščiausiojo Teismo teisėjams atleisti iš pareigų arba priversti juos išeiti į pensiją, nes šios priemonės labai stipriai padidintų sisteminę grėsmę teisinės valstybės principui. Komisija nurodė, kad jei Lenkijos valdžios institucijos imtųsi tokio pobūdžio priemonių, Komisija būtų pasirengusi nedelsiant pasinaudoti ES sutarties 7 straipsnio 1 dalimi;
- (10) Komisija paragino Lenkijos Vyriausybę per vieną mėnesį nuo šios rekomendacijos gavimo išspręsti joje nustatytas problemas;
- (11) 2017 m. liepos 31 d. Seimui buvo oficialiai pranešta apie Respublikos Prezidento sprendimą vetuoti Įstatymą, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos ir Įstatymas dėl Aukščiausiojo Teismo;
- (12) 2017 m. rugpjūčio 4 d. ir rugpjūčio 16 d. Lenkijos Vyriausybė raštu paprašė Komisijos paaiškinti savo 2017 m. liepos 26 d. rekomendaciją, ir Komisija atsakymus pateikė atitinkamai 2017 m. rugpjūčio 8 d. ir rugpjūčio 21 d. raštais;
- (13) 2017 m. rugpjūčio 28 d. Lenkijos Vyriausybė pateikė atsakymą į 2017 m. liepos 26 d. rekomendaciją. Atsakyme išreikštas nesutikimas su visais rekomendacijoje iškeltais klausimais ir nepranešta apie jokių naujų veiksmus, kuriais būtų sprendžiami Komisijos nustatyti susirūpinimą keliantys klausimai;
- (14) 2017 m. rugpjūčio 30 d. ESBO Demokratiškos institucijų ir žmogaus teisių biuro (DIŽTB) nuomonėje padaryta išvada, kad Įstatymas dėl Aukščiausiojo Teismo, kurio galiojimas laikinai sustabdytas, neatitinka tarptautinių standartų, susijusių su teismų nepriklausomumu <sup>(1)</sup>;

<sup>(1)</sup> ESBO Demokratiškos institucijų ir žmogaus teisių biuras (DIŽTB), 2017 m. rugpjūčio 30 d. nuomonė dėl tam tikrų teisės akto dėl Lenkijos Aukščiausiojo Teismo projekto nuostatų.

- (15) 2017 m. rugsėjo 11 d. Lenkijos Vyriausybė pradėjo kampaniją „Sąžiningi teismai“, kuria buvo siekiama įgyti visuomenės palaikymą vykdomai teismų reformai. Nacionalinė teisėjų taryba ir bendrosios kompetencijos teismai paskelbė keletą pareiškimų, atmesdami kampanijos metu teismų, teisėjų ir tarybos atžvilgiu išsakytus kaltinimus;
- (16) 2017 m. rugsėjo 11 d. Konstitucinis Teismas, posėdžiaudamas penkių teisėjų kolegijoje, prieštaraujančiomis Konstitucijai paskelbė tam tikras Civilio proceso kodekso nuostatas, pagal kurias bendrosios kompetencijos teismams ir Aukščiausiajam Teismui leidžiama vertinti Teismo pirmininko ir pirmininko pavaduotojo paskyrimo teisėtumą <sup>(1)</sup>;
- (17) 2017 m. rugsėjo 13 d. teisingumo ministras pradėjo naudotis naujajame Įstatyme dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo numatytais įgaliojimais atleisti teismų pirmininkus ir pirmininkų pavaduotojus iš pareigų;
- (18) 2017 m. rugsėjo 15 d. ir spalio 18 d. Nacionalinė teisėjų taryba kritiškai įvertino teisingumo ministro sprendimus atleisti teismų pirmininkus iš pareigų. Taryba nurodė, kad tokiais teisingumo ministro turimais įgaliojimais veikti savo nuožiūra pažeidžiamas Konstitucinis Teismų nepriklausomumo principas, o tai gali neigiamai paveikti teisėjų nešališkumą;
- (19) 2017 m. rugsėjo 15 d. Seimas paskyrė asmenį eiti jau užimtas pareigas Konstituciniame Teisme, o 2017 m. rugsėjo 18 d. Respublikos Prezidentas priėmė priesaiką;
- (20) 2017 m. rugsėjo 15 d. Seimas priėmė Įstatymą dėl Nacionalinio laisvės instituto – Pilietinės visuomenės raidos centro, kuriuo centralizuojamas lėšų skirstymas, įskaitant lėšas pilietinės visuomenės organizacijoms;
- (21) 2017 m. rugsėjo 22 d. Jungtinių Tautų žmogaus teisių taryba aptarė trečiojo periodinio vertinimo metu pateiktas ataskaitas apie Lenkiją, kuriose pateikiamos rekomendacijos dėl teismų nepriklausomumo ir teisinės valstybės;
- (22) 2017 m. rugsėjo 25 d. Komisija informavo Tarybą apie teisinės valstybės padėtį Lenkijoje. Iš esmės sutarta dėl to, kad teisinė valstybė yra bendras interesas ir bendra atsakomybė, ir dėl poreikio Lenkijai ir Komisijai tęsti dialogą siekiant rasti sprendimą;
- (23) 2017 m. rugsėjo 26 d. Respublikos Prezidentas perdavė Seimui du naujus įstatymų – dėl Aukščiausiojo Teismo ir dėl Nacionalinės teisėjų tarybos – projektus;
- (24) 2017 m. spalio 3 d. Seimas šiuos prezidento pateiktus įstatymų dėl Aukščiausiojo Teismo ir dėl Nacionalinės teisėjų tarybos projektus išsiuntė atitinkamoms suinteresuotosioms šalims, įskaitant ombudsmeną, Aukščiausiąjį Teismą ir Nacionalinę teisėjų tarybą, pasikonsultuoti;
- (25) 2017 m. spalio 6 ir 25 d. Aukščiausiasis Teismas paskelbė savo nuomonės dėl šių naujų įstatymų dėl Aukščiausiojo Teismo ir dėl Nacionalinės teisėjų tarybos projektų. Nuomonėse nurodoma, kad Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo projektu būtų smarkiai suvaržytas Aukščiausiojo Teismo nepriklausomumas, o Įstatymo dėl Nacionalinės teisėjų tarybos projektas nesuderinamas su demokratinės valstybės, grindžiamos teisinės valstybės principu, samprata;
- (26) 2017 m. spalio 11 d. Europos Tarybos Parlamentinė Asamblėja priėmė rezoliuciją dėl naujų grėsmių teisinės valstybės principui Europos Tarybos valstybėse narėse, kurioje išreiškė susirūpinimą dėl įvykių Lenkijoje, dėl kurių kyla pavojus pagarbai teisinės valstybės principui, o ypač teismų nepriklausomumui ir valdžių padalijimo principui <sup>(2)</sup>;
- (27) 2017 m. spalio 13 d. Europos teismų tarybų tinklas (ENCJ) paskelbė nuomonę <sup>(3)</sup> dėl naujojo Įstatymo dėl Nacionalinės teisėjų tarybos projekto, pabrėždamas jo nesuderinamumą su Europos standartais, susijusiais su teisėjų tarybomis;
- (28) 2017 m. spalio 23 d., pasibaigus trečiajam Lenkijos visuotinio periodinio vertinimo ciklui, JT vyriausiasis žmogaus teisių komisaras paprašė Lenkijos valdžios institucijų pritarti JT rekomendacijoms, susijusioms su teismų nepriklausomumo užtikrinimu;

<sup>(1)</sup> K 10/17.

<sup>(2)</sup> 2017 m. spalio 11 d. Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos (PACE) rezoliucija 2188 (2017) „Naujų grėsmių teisinės valstybės principui Europos Tarybos valstybėse narėse atvejai“.

<sup>(3)</sup> ENCJ, 2017 m. spalio 13 d. ENCJ vykdomosios valdybos nuomonė Lenkijos Nacionalinės teisėjų tarybos (*Krajowa Rada Sądowictwa*) prašymu.

- (29) 2017 m. spalio 24 d. Konstitucinis Teismas, posėdžiaudamas kolegijoje, kurios sudėtyje buvo du neteisėtai paskirti teisėjai, prieštaraujančiomis Konstitucijai paskelbė Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo nuostatas, kuriomis remiantis, be kita ko, buvo paskirta dabartinė Aukščiausiojo Teismo pirmoji pirmininkė;
- (30) 2017 m. spalio 24 d. Konstitucinis Teismas, posėdžiaudamas kolegijoje, kurios sudėtyje buvo du neteisėtai paskirti teisėjai, atitinkančiomis Konstituciją paskelbė trijų 2016 m. gruodžio mėn. Konstitucinio Teismo veiklą reglamentuojančių įstatymų nuostatas, įskaitant nuostatas, kuriomis remiantis dviem bylų nagrinėjantiems neteisėtai paskirtiems teisėjams buvo leista nagrinėti bylas Konstituciniame Teisme. Lenkijos ombudsmeno siūlymą nušalinti du neteisėtai paskirtus teisėjus nuo šios bylos Konstitucinis Teismas atmetė;
- (31) 2017 m. spalio 27 d. Jungtinių Tautų specialusis pranešėjas teisėjų ir teisininkų nepriklausomumo klausimais Diego García-Sayánas pateikė savo preliminarias pastabas <sup>(1)</sup>, kuriose nurodoma, kad įstatymų dėl Aukščiausiojo Teismo ir dėl Nacionalinės teisėjų tarybos projektai kelia nemenką susirūpinimą dėl teismų nepriklausomumo;
- (32) 2017 m. spalio 31 d. Nacionalinė teisėjų taryba priėmė nuomonę dėl Respublikos Prezidento pateikto naujojo Įstatymo dėl Nacionalinės teisėjų tarybos projekto. Taryba pažymi, kad įstatymo projektas iš esmės prieštarauja Lenkijos Konstitucijai, nes Seimui suteikiami įgaliojimai skirti tarybos narius teisėjus ir pirma laiko nutraukiama Konstitucijos laiduojama dabartinių tarybos narių teisėjų kadencija;
- (33) 2017 m. lapkričio 10 d. Konsultacinė Europos teisėjų taryba (CCJE) priėmė pareiškimą, kuriame reiškiamas susirūpinimas dėl teismų nepriklausomumo Lenkijoje <sup>(2)</sup>;
- (34) 2017 m. lapkričio 11 d. ombudsmenas išsiuntė Respublikos Prezidentui raštą, kuriame pateikiamas dviejų naujų įstatymų – dėl Aukščiausiojo Teismo ir dėl Nacionalinės teisėjų tarybos – projektų vertinimas ir rekomenduojama šių įstatymų nepriimti, nes jie neužtikrintų, kad teisminė valdžia išliks nepriklausoma nuo vykdomosios valdžios ir kad piliečiai galės naudotis savo konstitucine teise kreiptis į nepriklausomą teismą;
- (35) 2017 m. lapkričio 13 d. ESBO Demokratiškos institucijų ir žmogaus teisių biuras (DIŽTB) priėmė nuomonę dėl naujojo Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo projekto, kurioje tvirtinama, kad peržiūrėtos nuostatos nesuderinamos su tarptautiniais standartais, susijusiais su teismų nepriklausomumu <sup>(3)</sup>;
- (36) 2017 m. lapkričio 15 d. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją dėl teisinės valstybės ir demokratijos padėties Lenkijoje, kurioje išreiškė pritarimą Komisijos parengtoms rekomendacijoms dėl teisinės valstybės, taip pat pažeidimo nagrinėjimo procedūrai ir laikosi nuomonės, kad dėl dabartinės padėties Lenkijoje kyla aiškus pavojus, kad bus šiurkščiai pažeistos ES sutarties 2 straipsnyje nurodytos vertybės <sup>(4)</sup>;
- (37) 2017 m. lapkričio 24 d. Europos advokatūrų ir teisininkų draugijų taryba (CCBE) paragino Lenkijos valdžios institucijas nepriimti dviejų įstatymų – dėl Aukščiausiojo Teismo ir dėl Nacionalinės teisėjų tarybos – projektų, nes jie galėtų pakenkti Lenkijos Konstitucijoje įtvirtintam valdžių padalijimo principui <sup>(5)</sup>. 2017 m. lapkričio 29 d. teisėjų organizacija „Iustitia“, Helsinkio žmogaus teisių fondas ir organizacija „Amnesty International“ paskelbė bendrą pareiškimą, kuriame kritiškai įvertino dviejų prezidento pateiktų įstatymų projektų priėmimo procedūrą;
- (38) 2017 m. gruodžio 5 d. Europos teismų tarybų tinklas (ENCJ) priėmė nuomonę, kurioje kritiškai įvertino Įstatymo dėl Nacionalinės teisėjų tarybos projektą, nes jis neatitinka ENCJ standartų <sup>(6)</sup>;

<sup>(1)</sup> Jungtinių Tautų specialusis pranešėjas teisėjų ir teisininkų nepriklausomumo klausimais, 2017 m. spalio 27 d. preliminarios oficialaus vizito į Lenkiją pastabos (2017 m. spalio 23–27 d.).

<sup>(2)</sup> CCJE(2017) 9, 2017 m. lapkričio 10 d. pareiškimas dėl teisminių institucijų nepriklausomumo padėties Lenkijoje.

<sup>(3)</sup> ESBO DIŽTB, 2017 m. lapkričio 13 d. nuomonė dėl tam tikrų teisės akto dėl Lenkijos Aukščiausiojo Teismo projekto (2017 m. rugsėjo 26 d.) nuostatų.

<sup>(4)</sup> 2017 m. lapkričio 15 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl teisinės valstybės ir demokratijos padėties Lenkijoje (2017/2931 (RSP)).

<sup>(5)</sup> CCBE, 2017 m. lapkričio 24 d. Europos advokatūrų ir teisininkų draugijų tarybos (CCBE) plenarinio posėdžio rezoliucija.

<sup>(6)</sup> ENCJ, 2017 m. gruodžio 5 d. ENCJ vykdomosios valdybos nuomonė dėl Įstatymo dėl Nacionalinės teisėjų tarybos pakeitimų priėmimo.

- (39) 2017 m. gruodžio 8 d. Venecijos komisija Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos prašymu priėmė nuomonę dėl Įstatymo dėl Nacionalinės teisėjų tarybos projekto, Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo projekto ir Įstatymo dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo, taip pat nuomonę dėl Prokuratūros įstatymo <sup>(1)</sup>. Venecijos komisija padarė išvadą, kad pagal įstatymą ir įstatymų projektus, ypač vertinant juos kartu ir atsižvelgiant į 2016 m. Prokuratūros įstatymą, tiek įstatymų leidžiamajai, tiek vykdomajai valdžiai leidžiama smarkiai ir dideliu mastu kišti į teisingumo vykdymą, taigi kyla didelė grėsmė teismų nepriklausomumui, kaip esminiam teisinės valstybės aspektui. Ji ragina Respublikos Prezidentą atsiimti savo pasiūlymus ir pradėti dialogą prieš tęsiant teisėkūros procedūrą. Ji taip pat ragina Lenkijos parlamentą persvarstyti naujausius Įstatymo dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo pakeitimus;
- (40) 2017 m. gruodžio 8 d. Europos Tarybos žmogaus teisių komisaras paskelbė pareiškimą, kuriame apgailestavo, kad Seimas priėmė įstatymus dėl Aukščiausiojo Teismo ir dėl Nacionalinės teisėjų tarybos, nes tai dar labiau pakenks teismų nepriklausomumui;
- (41) 2017 m. gruodžio 8 d. Seimas priėmė abiejų įstatymų projektus. 2017 m. gruodžio 15 d. abu įstatymus patvirtino Senatas,

PRIĖMĖ ŠIĄ REKOMENDACIJĄ:

1. Lenkijos Respublika turėtų tinkamai atsižvelgti į toliau pateiktą Komisijos analizę ir imtis šios rekomendacijos 4 skirsnyje išdėstytų priemonių, kad nustatytieji susirūpinimą keliantys klausimai būtų išspręsti per nustatytą laikotarpį.

**1. REKOMENDACIJOS APRĖPTIS IR TIKSLAS**

2. Šia rekomendacija papildomos 2016 m. liepos 27 d., 2016 m. gruodžio 21 d. ir 2017 m. liepos 26 d. rekomendacijos. Be susirūpinimą keliančių klausimų, pateiktų tose rekomendacijose, šioje rekomendacijoje keliami nauji Komisijai susirūpinimą keliantys klausimai, susiję su teisinės valstybės principais Lenkijoje. Susirūpinimą kelia toliau nurodyti klausimai:
  - a) Įstatymas dėl Aukščiausiojo Teismo, Seimo priimtas 2017 m. gruodžio 8 d.;
  - b) Įstatymas, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos ir tam tikri kiti įstatymai (toliau – Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos), Seimo priimtas 2017 m. gruodžio 8 d.
3. Susirūpinimą keliantys klausimai ir rekomenduojami veiksmai, išdėstyti 2017 m. liepos 26 d. Rekomendacijoje dėl Konstitucinio Teismo, Įstatymo dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo ir Įstatymo dėl Nacionalinės teisminių institucijų mokyklos <sup>(2)</sup>, lieka galiooti.

**2. GRĖSMĖS TEISMŲ NEPRIKLAUSOMUMUI**

4. Įstatyme dėl Aukščiausiojo Teismo ir Įstatyme dėl Nacionalinės teisėjų tarybos yra nuostatų, kurios kelia didelį susirūpinimą dėl teismų nepriklausomumo ir valdžių padalijimo principų.

**2.1. Aukščiausiasis Teismas**

*2.1.1. Dabartinių Aukščiausiojo Teismo teisėjų atleidimas iš pareigų ir privalomas išėjimas į pensiją*

5. Įstatymu dėl Aukščiausiojo Teismo mažinamas bendras Aukščiausiojo Teismo teisėjų pensinis amžius nuo 70 iki 65 metų <sup>(3)</sup>. Ši priemonė taikoma visiems šiuo metu pareigas einantiems teisėjams. Teisėjai, kuriems sukako 65 metai arba toks amžius sukaks per tris mėnesius nuo įstatymo įsigaliojimo, bus išleisti į pensiją <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Venecijos komisijos nuomonė 904/2017 CDL(2017)035 dėl Įstatymo, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos, projekto, Lenkijos Prezidento pasiūlyto Įstatymo, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Aukščiausiojo Teismo, projekto ir dėl Įstatymo dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo (toliau – CDL(2017)035), ir Venecijos komisijos nuomonė 892/2017 CDL(2017)037 dėl Prokuratūros įstatymo su pakeitimais (toliau – CDL(2017)037).

<sup>(2)</sup> Įstatymas, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Nacionalinės teisminių institucijų ir prokuratūros mokyklos, Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo ir tam tikri kiti įstatymai (toliau – Įstatymas dėl Nacionalinės teisminių institucijų mokyklos).

<sup>(3)</sup> Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 37 straipsnio 1 dalis. Ši nuostata taip pat taikoma Aukščiausiojo Administracinio Teismo teisėjams, nes 2002 m. liepos 25 d. Įstatymo dėl administracinių teismų organizavimo 49 straipsnyje nustatyta, kad su Aukščiausiojo Administracinio Teismo susijusius klausimus, kurių nereglamentuoja tas įstatymas (kaip antai išėjimo į pensiją tvarkos), reglamentuoja *mutandis* Įstatymas dėl Aukščiausiojo Teismo.

<sup>(4)</sup> Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 111 straipsnio 1 dalis. Be to, pagal Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 111 straipsnio 3 dalį visi karinių bylų rūmų teisėjai (nepriklausomai nuo jų amžiaus) bus atleisti iš pareigų ir išleisti į pensiją be galimybės prašyti Respublikos Prezidento pratęsti jų turimus įgaliojimus.

6. Sumažinus pensinį amžių ir taikant jį dabartiniams Aukščiausiojo Teismo teisėjams, įstatymu nutraukiami įgaliojimai ir išeiti į pensiją gali būti priversta didelė dalis dabartinių Aukščiausiojo Teismo teisėjų: Aukščiausiojo Teismo duomenimis, 31 iš 83 (37 %). Tai, kad toks sumažintas pensinis amžius taikomas dabartiniams Aukščiausiojo Teismo teisėjams, turi labai didelį neigiamą poveikį šiam konkrečiam Teismui, kurį sudaro teisėjai, kurių karjera iš esmės jau baigiasi. Toks privalomas didelės dalies dabartinių Aukščiausiojo Teismo teisėjų išėjimas į pensiją sudaro sąlygas radikaliai ir nedelsiant pakeisti Aukščiausiojo Teismo sudėtį. Tokia galimybė kelia tam tikrą susirūpinimą dėl valdžių padalijimo, ypač vertinant kartu su tuo pat metu vykdomomis Nacionalinės teisėjų tarybos reformomis. Iš tikrųjų, sumažinus pensinį amžių, visus naujus teisėjus paskirs Respublikos Prezidentas naujai sudarytos Nacionalinės teisėjų tarybos, kurioje daugiausia įtakos turės vadovaujantis politiniais kriterijais paskirti asmenys, siūlymu. Priverstinis dabartinių Aukščiausiojo Teismo teisėjų išėjimas į pensiją taip pat kelia susirūpinimą dėl teisėjų nepašalinamumo principo, kuris yra pagrindinis teisėjų nepriklausomumo aspektas, įtvirtintas Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje <sup>(1)</sup> ir Europos standartuose <sup>(2)</sup>. Savo nuomonėje dėl Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo projekto Venecijos komisija pabrėžia, kad dėl ankstyvo šiuo metu pareigas einančių teisėjų išėjimo į pensiją kyla pavojus teisėjų kadencijos garantijai ir Teismo nepriklausomumui apskritai <sup>(3)</sup>.
7. Teisėjai turėtų būti apsaugoti nuo atleidimo iš pareigų taikant veiksmingas apsaugos nuo netinkamo kitų valstybės valdžios institucijų kišimosi ar spaudimo priemones <sup>(4)</sup>. Teismų nepriklausomumui užtikrinti reikalingos pakankamos garantijos teisėjų, kuriems tenka nagrinėti ginčą, asmeniui apsaugoti <sup>(5)</sup>. Teisėjų nepašalinamumas jų kadencijos metu yra teisėjų nepriklausomumo rezultatas, todėl ši nuostata yra įtraukta į Europos žmogaus teisių konvencijos 6 straipsnio 1 dalyje nurodytas garantijas <sup>(6)</sup>. Todėl atleisti teisėjus iš pareigų reikia tik individualiai, jei toks atvejis pagrindžiamas drausmine procedūra, susijusia su atskirų asmenų veikla, ir turi būti suteiktos visos gynybos demokratinėje visuomenėje garantijos. Teisėjų negalima atleisti iš pareigų kaip grupės ir teisėjų negalima atleisti iš pareigų dėl bendrųjų priežasčių, nesusijusių su atskiro asmens elgesiu. Tokių užtikrinimo ir apsaugos priemonių šiuo atveju nėra ir atitinkamomis nuostatomis šurkščiai pažeidžiami Aukščiausiojo Teismo teisėjų nepriklausomumo ir valdžių padalijimo principai <sup>(7)</sup>, taigi ir teisinės valstybės principas.
8. Be to, dabartinio pirmojo pirmininko šešerių metų trukmės įgaliojimai, nustatyti Konstitucijoje, bus pirma laiko nutraukti (pagal Konstituciją įgaliojimų laikas turėtų baigtis 2020 m.). Nutrūkus pirmojo pirmininko įgaliojimams, laikinai pirmojo pirmininko pareigas einantis teisėjas bus paskirtas Respublikos Prezidento nesilaikant įprastos procedūros <sup>(8)</sup>: pagal Konstituciją pirmąjį pirmininką Respublikos Prezidentas turėtų skirti iš Aukščiausiojo Teismo Generalinės Asamblėjos pasiūlytų kandidatų <sup>(9)</sup>. Toks pirmalaikis Konstitucijoje įtvirtintų

<sup>(1)</sup> EŽTT byla *Campbell ir Fell prieš Jungtinę Karalystę*, 1984 m. birželio 28 d., 80 punktas; 2011 m. lapkričio 30 d. Sprendimas *Henryk URBAN ir Ryszard URBAN prieš Lenkiją (final)*, 45 punktas; 2011 m. birželio 21 d. Sprendimas *Fruni prieš Slovakiją (final)*, 145 punktas; ir 2005 m. kovo 3 d. Sprendimas *Brudnicka ir kiti prieš Lenkiją (final)*, 41 punktas.

<sup>(2)</sup> Ministrų komiteto rekomendacijos CM/Rec(2010)12 valstybėms narėms dėl teisėjų nepriklausomumo, veiksmingumo ir atsakomybės (toliau – 2010 m. Europos Tarybos rekomendacija) 49 ir 50 punktai.

<sup>(3)</sup> CDL(2017)035, 48 dalis.

<sup>(4)</sup> 2005 m. gegužės 31 d. Sprendimas *Syfait ir kiti*, C-53/03, ECLI:EU:C:2005:333, 31 punktas; 1999 m. vasario 4 d. Sprendimas *Köllensperger ir Atzwanger*, C-103/97, ECLI:EU:C:1999:52, 20 punktas.

<sup>(5)</sup> 2014 m. spalio 9 d. Sprendimas *TDC*, C-222/13, ECLI:EU:C:2014:2265, 29–32 punktai; 2006 m. rugsėjo 19 d. Sprendimas *Wilson*, C-506/04, ECLI:EU:C:2006:587, 53 punktas; 1999 m. vasario 4 d. Sprendimas *Köllensperger ir Atzwanger*, C-103/97, ECLI:EU:C:1999:52, 20–23 punktai; 1997 m. rugsėjo 17 d. Sprendimas *Dorsch Consult*, C-54/96, ECLI:EU:C:1997:413, 36 punktas; 2001 m. lapkričio 29 d. Sprendimas *De Coster*, C-17/00, ECLI:EU:C:2001:651, 18–21 punktai; 2017 m. gruodžio 13 d. Sprendimas *Hassani*, C-403/16, ECLI:EU:C:2017:960, 40 punktas; EŽTT byla *Baka prieš Vengriją*, Nr. 20261/12, 2016 m. birželio 23 d., 121 punktas.

<sup>(6)</sup> EŽTT byla *Campbell ir Fell prieš Jungtinę Karalystę*, Nr. A80 (1984), 1984 m. birželio 28 d., 80 punktas.

<sup>(7)</sup> Naujosios taisyklės prieštarauja teisėjų nepašalinamumo principui, kaip pagrindiniam teisėjų nepriklausomumo aspektui, įtvirtintam 2010 m. Europos Tarybos rekomendacijoje (49 punktas). Taigi Aukščiausiojo Teismo teisėjų kadencija turėtų būti užtikrinta, o jų įgaliojimai neturėtų būti pirma laiko nutraukti. Be to, sprendimai, susiję su teisėjų atranka ir karjera, turėtų būti pagrįsti objektyviais įstatymo arba kompetingų institucijų nustatytais kriterijais, o kai Vyrtaisybė ar teisėkūros institucijos priima sprendimus dėl teisėjų atrankos ir karjeros, nepriklausomai ir kompetentingai institucijai, daugiausia sudarytai iš teisėjų, turėtų būti suteikti įgaliojimai teikti rekomendacijas arba reikšti nuomones, kurių atitinkama skiriančioji institucija laikytųsi praktikoje (44–48 punktai).

<sup>(8)</sup> Pagal Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 111 straipsnio 4 dalį vadovauti Aukščiausiajam Teismui Respublikos Prezidentas paveda savo paties pasirinktam Aukščiausiojo Teismo teisėjui. Toks laikinai pirmojo pirmininko pareigas einantis teisėjas šias pareigas eis tol, kol teisėjų Generalinė Asamblėja pateiks penkis kandidatus į Aukščiausiojo Teismo pirmuosius pirmininkus (12 straipsnis). Aukščiausiojo Teismo teisėjų Generalinė Asamblėja galės pateikti šiuos kandidatus, kai tik bus paskirta ne mažiau kaip 110 Aukščiausiojo Teismo teisėjų.

<sup>(9)</sup> Lenkijos Konstitucijos 183 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad „Aukščiausiojo Teismo pirmąjį pirmininką skiria Respublikos Prezidentas šešerių metų kadencijai iš kandidatų, kuriuos pasiūlo Aukščiausiojo Teismo teisėjų Generalinė Asamblėja“.

įgaliojimų nutraukimas laikomas sunkiu nepašalinamumo ir kadencijos užtikrinimo principo pažeidimu. Laikina pirmojo pirmininko pareigas einančio teisėjas paskyrimas pagal *ad hoc* procedūrą, nedalyvaujant teisėjams, kelia didelį susirūpinimą dėl valdžių padalijimo principo.

9. Remiantis įstatymo aiškinamuoju memorandumu, Aukščiausiojo Teismo sudėties pakeitimas yra būtinas dėl to, kaip Aukščiausiasis Teismas po 1989 m. nagrinėjo „dekomunizacijos“ bylas, ir todėl, kad Teisme vis dar yra teisėjų, kurie arba bendradarbiavo su ankstesniu režimu, arba nagrinėjo bylas ankstesnio režimo metu <sup>(1)</sup>. Europos Žmogaus Teisių Teismas yra aiškiai pabrėžęs, kad liustracijos procesas turi būti individualizuotas (pvz., būtina skirti skirtingus ryšių su buvusiu režimu lygius), ir mano, kad liustracijos priemonės, kurios taikomos praėjus daug laiko po komunistinio režimo, gali būti mažiau pagrįstos atsižvelgiant į mažėjančią riziką naujai susikūrusioms demokratinėms šalims <sup>(2)</sup>. Yra kitų proporcingų priemonių, kurių valstybė galėtų imtis siekdama išspręsti atskirų teisėjų su komunistine praeitimi klausimą (įskaitant skaidrų procesą atskirose bylose, nagrinėjantose nešališkų institucijų vadovaujantis įstatymo nustatytais kriterijais) <sup>(3)</sup>.
10. Savo nuomonėje dėl Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo projekto Venecijos komisija nurodo, kad sunku suprasti, kodėl asmuo, laikytas tinkamu eiti oficialias pareigas dar kelis ateinančius metus, staiga būtų laikomas netinkamu. Iš įstatymo aiškinamojo memorandumo gali būti suprantama, kad įvykdžius reformą dauguma vyresnių teisėjų, kurių daugelis ėjo pareigas ankstesnio režimo metu, išeitų į pensiją. Jei šis aiškinimas teisingas, toks požiūris yra nepriimtinas: jeigu valdžios institucijos abejoja atskirų teisėjų lojalumu, jos turėtų taikyti esamas drausmines ar liustracijos procedūras, o ne keisti pensinį amžių.
11. Venecijos komisija daro išvadą, kad ankstyvu didelės dalies Aukščiausiojo Teismo teisėjų (įskaitant pirmąjį pirmininką) pašalinimu, jiems iš karto taikant mažesnį pensinį amžių, pažeidžiamos jų asmeninės teisės, o kartu kyla pavojus visos teismų sistemos nepriklausomumui; jiems turėtų būti leista eiti pareigas iki šiuo metu galiojančio pensinio amžiaus <sup>(4)</sup>. Venecijos komisija ypač pabrėžia, kad dėl ankstyvo šiuo metu pareigas einančių teisėjų išėjimo į pensiją kyla pavojus teisėjų kadencijos garantijai ir Teismo nepriklausomumui apskritai <sup>(5)</sup>.
12. Galiausiai, šios nuostatos kelia susirūpinimą dėl konstitucingumo. Kaip pažymėjo Aukščiausiasis Teismas ir ombudsmenas, dabartinių Aukščiausiojo Teismo teisėjų atleidimas iš pareigų ir priverstinis išėjimas į pensiją pažeidžia teismų nepriklausomumo principą ir turi tiesioginį poveikį teisei į nepriklausomą teismą. Ombudsmenas pažymi, kad laikinai einančio pareigas Aukščiausiojo Teismo pirmojo pirmininko institutas yra teisinės valstybės principo pažeidimas, nes pažeidžiamas susilaikymo nuo valstybės valdžios galių savinimosi principas, valdžių padalijimo ir įgaliojimų pusiausvyros principas ir teismų nepriklausomumo principas.

#### 2.1.2. Įgaliojimas pratęsti Aukščiausiojo Teismo teisėjų įgaliojimus

13. Pagal įstatymą Aukščiausiojo Teismo teisėjai, kuriems taikomas sumažintas pensinis amžius ir kurie pageidauja pratęsti savo turimus įgaliojimus, gali pateikti prašymą Respublikos Prezidentui <sup>(6)</sup>.
14. Kalbant apie Respublikos Prezidentui suteiktą įgaliojimą priimti sprendimą pratęsti Aukščiausiojo Teismo teisėjų turimus įgaliojimus, įstatyme nenumatyta jokių kriterijų, jokio termino, per kurį turi būti priimtas sprendimas, ir jokios teisminės peržiūros. Teisėjas, paprašęs pratęsti įgaliojimus, priklauso nuo Respublikos Prezidento sprendimo malonės. Be to, Respublikos Prezidentas galės *dukart* spręsti dėl pratęsimo (kiekvieną kartą 3 metams). Šie veiksniai turi poveikį kadencijos garantijai, o Respublikos Prezidentas galės daryti įtaką pareigas einantiems Aukščiausiojo Teismo teisėjams. Ši tvarka prieštarauja 2010 m. Europos Tarybos rekomendacijai, kurioje reikalaujama, kad sprendimai, susiję su teisėjų atranka ir karjera, būtų pagrįsti objektyviais įstatymo nustatytais

<sup>(1)</sup> Aiškinamojo memorandumo p. 2.

<sup>(2)</sup> EŽTT byla *Soro prieš Estiją*, 2015 m. rugsėjo 3 d., 60–62 punktai.

<sup>(3)</sup> 2010 m. Europos Tarybos rekomendacijos 44–47 ir 50 punktai.

<sup>(4)</sup> Nuomonė CDL(2017)035, 130 dalis.

<sup>(5)</sup> Nuomonė CDL(2017)035, 48 dalis.

<sup>(6)</sup> Prašymas turi būti pateikiamas per Aukščiausiojo Teismo pirmąjį pirmininką, ir šis pateikia nuomonę dėl teisėjo prašymo. Jei norima pratęsti pirmojo pirmininko įgaliojimus, pirmasis pirmininkas turi pateikti Respublikos Prezidentui Aukščiausiojo Teismo kolegijos nuomonę. Priimdamas sprendimą Respublikos Prezidentas gali prašyti nepivalomos Nacionalinės teisėjų tarybos nuomonės (plg. Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 37 straipsnio 2 dalis kartu su 111 straipsnio 1 dalimi). Pažymėtina, kad, kaip nurodyta Aukščiausiojo Teismo nuomonėje, pagal Konstituciją toks Respublikos Prezidento sprendimas turėtų būti patvirtintas Ministro Pirmininko parašu, remiantis Lenkijos Konstitucijos 144 straipsnio 1 ir 2 dalimis.

kriterijais, ir kad būtų įsteigta nepriklausoma ir kompetentinga institucija, daugiausia sudaryta iš teisėjų, ir jai būtų suteikti įgaliojimai teikti rekomendacijas arba reikšti nuomones, kurių atitinkama skiriančioji institucija laikytųsi praktikoje <sup>(1)</sup>. Taip pat reikalaujama, kad atitinkami teisėjai turėtų teisę ginčyti sprendimą, susijusį su jų karjera <sup>(2)</sup>.

15. Naujoji išėjimo į pensiją tvarka turi neigiamą poveikį teisėjų nepriklausomumui <sup>(3)</sup>. Naujosiomis taisyklėmis sukuriama papildoma priemonė, kuria Respublikos Prezidentas gali daryti įtaką atskiriems teisėjams. Konkrečiau, nenustačius jokių įgaliojimų pratęsimo kriterijų suteikiama pernelyg didelė veiksmų laisvė, kuri silpnina teisėjų nepašalinamumo principą. Nors pensinis amžius mažinamas, įstatymu leidžiama Respublikos Prezidentui pratęsti teisėjų įgaliojimus iki šešerių metų. Taip pat nėra jokio termino, per kurį Respublikos Prezidentas turi priimti sprendimą pratęsti įgaliojimus, todėl Prezidentui sudaroma galimybė toliau daryti įtaką atitinkamiems teisėjams likusį teisėjų įgaliojimų laiką. NET iki to laiko, kai sukanka pensinis amžius, vien tuo, kad ateityje reikės prašyti Prezidento tokio pratęsimo, gali būti daromas spaudimas atitinkamiems teisėjams.
16. Savo nuomonėje dėl Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo projekto Venecijos komisija pabrėžia, kad šiais įgaliojimais Respublikos Prezidentui suteikiama pernelyg didelė įtaka Aukščiausiojo Teismo teisėjui, kurie *artėja* prie pensinio amžiaus, atžvilgiu. Dėl šios priežasties Venecijos komisija daro išvadą, kad Respublikos Prezidentui, kaip išrinktam politikui, neturėtų būti suteikta teisė savo nuožiūra pratęsti Aukščiausiojo Teismo teisėjo, sulaukusio pensinio amžiaus, įgaliojimus <sup>(4)</sup>.
17. Naujosios taisyklės taip pat kelia susirūpinimą dėl konstitucingumo. Pagal Aukščiausiojo Teismo ir ombudsmeno nuomones naujasis teisėjų įgaliojimų pratęsimo mechanizmas neatitinka teisėtumo ir valdžių padalijimo principo.

### 2.1.3. Ypatingasis skundas

18. Įstatyme nustatyta nauja galutinių ir privalomų sprendimų ir nutarimų teisminės peržiūros forma – ypatingasis skundas <sup>(5)</sup>. Trejus metus <sup>(6)</sup> nuo įstatymo įsigaliojimo Aukščiausiasis Teismas galės panaikinti <sup>(7)</sup> visiškai arba iš dalies <sup>(8)</sup> bet kuri galutinį sprendimą, Lenkijos teismo priimtą per paskutinius 20 metų, įskaitant Aukščiausiojo Teismo priimtus sprendimus, išskyrus tam tikras išimtis <sup>(9)</sup>. Įgaliojimai pateikti skundą suteikti, be kita ko, generaliniam prokurorui ir ombudsmenui <sup>(10)</sup>. Nustatyti platūs skundo pateikimo pagrindai: ypatingasis skundas gali būti paduotas, jeigu būtina užtikrinti teisinę valstybę ir socialinį teisingumą, o kitomis išimtinėmis teisų gynimo priemonėmis sprendimo panaikinti arba pakeisti negalima, ir arba tas sprendimas 1) pažeidžia Konstitucijoje įtvirtintus principus arba asmens ir piliečių teises ir laisves, arba 2) yra šiurkštus įstatymo pažeidimas dėl klaidingo aiškinimo ar taikymo, arba 3) yra akivaizdus prieštaravimas tarp teismo nustatytų faktų ir surinktų įrodymų <sup>(11)</sup>.

<sup>(1)</sup> 46 ir 47 punktai. Ši tvarka taip pat keltų susirūpinimą atsižvelgiant į Europos Tarybos teismų nepriklausomumo ir nešališkumo stiprinimo veiksmų planą CM(2016)36 *final* (žr. C dalies ii punktą; toliau – 2016 m. Europos Tarybos veiksmų planas) ir į CJE lyginamuosius standartus (nuomonė Nr. 1 dėl teismų sistemos nepriklausomumo ir teisėjų nenušalinimo nuo pareigų standartų, 25 punktas).

<sup>(2)</sup> 2010 m. Europos Tarybos rekomendacijos 48 punktas.

<sup>(3)</sup> 2010 m. Europos Tarybos rekomendacijos 49 punktas.

<sup>(4)</sup> Plg. Nuomonės CDL(2017)035 51 ir 130 dalis.

<sup>(5)</sup> Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 89 straipsnio 1 dalis.

<sup>(6)</sup> Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 115 straipsnis. Pasibaigus trejų metų laikotarpiui, skundas turėtų būti paduotas per penkerius metus nuo to momento, kai atitinkamas sprendimas tapo galutinis ir teisėtas, ir per vienus metus, jei paduotas kasacinis skundas, išskyrus kai ypatingasis skundas paduodamas pakenkiant atsakovui, tuomet skundas gali būti paduotas ne vėliau kaip per vienus metus nuo sprendimo įsiteisėjimo (o jei paduotas kasacinis skundas, ne vėliau kaip per šešis mėnesius nuo kasacinio skundo išnagrinėjimo; plg. Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 89 straipsnio 4 dalį).

<sup>(7)</sup> Jeigu nuo ginčijamo sprendimo įsiteisėjimo praėjo penkeri metai ir sprendimas turėjo negrįžtamą teisinį poveikį arba jeigu tai pateisinama Konstitucijoje įtvirtintais principais arba asmens ir piliečių teisėmis ir laisvėmis, Aukščiausiasis Teismas gali apsiriboti tuo, kad patvirtintų, jog ginčijamas sprendimas pažeidžia įstatymą, ir nurodytų aplinkybes, dėl kurių priėmė tokį sprendimą (plg. Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 89 straipsnio 4 dalį ir 115 straipsnio 2 dalį).

<sup>(8)</sup> Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 91 straipsnio 1 dalis.

<sup>(9)</sup> Baudžiamosiose bylose ypatingasis skundas pakenkiant atsakovui negali būti paduotas praėjus daugiau kaip vieniems metams nuo sprendimo įsiteisėjimo (o jei paduotas kasacinis skundas, praėjus šešioms mėnesiams nuo kasacinio skundo išnagrinėjimo); taip pat nėra galimybės paduoti skundą dėl sprendimų, kuriais santuoka pripažįstama negaliojančia, santuoka nutraukiama arba paskelbiamas santuokos nutraukimas (tik tuo atveju, jei po sprendimo įsiteisėjimo viena arba abi šalys susituokė dar kartą), arba dėl sprendimo dėl įvaikinimo. Ypatingasis skundas negali būti teikiamas dėl menkų nusizengimų ar smulkų mokesčių teisės pažeidimų; plg. Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 89 straipsnio 3 dalį ir 90 straipsnio 3 ir 4 dalis.

<sup>(10)</sup> Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 89 straipsnio 2 dalis.

<sup>(11)</sup> Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 89 straipsnio 1 dalies 1–3 punktai.



19. Ši nauja ypatingųjų skundų teikimo tvarka kelia susirūpinimą dėl teisinio tikrumo principo, kuris yra esminis teisinės valstybės aspektas <sup>(1)</sup>. Kaip pažymėjo Teisingumo Teismas, reikėtų atkreipti dėmesį į *res judicata* principo svarbą tiek ES teisei tvarkai, tiek nacionalinėms teisės sistemoms: „Kad būtų užtikrintas tiek teisės ir teisinių santykių stabilumas, tiek tinkamas teisingumo vykdymas, svarbu, jog teismų sprendimai, kurie išnaudojus visas galimas teisių gynimo priemones arba pasibaigus apskundimo terminui tampa galutiniai, nebegalėtų būti ginčijami.“ <sup>(2)</sup> Kaip pažymėjo Europos Žmogaus Teisių Teismas, išimtinė peržiūra neturėtų būti „užmaskuotas skundas“, o „vien tai, kad dėl dalyko gali būti dvi nuomonės, nėra pagrindas bylą nagrinėti pakartotinai“ <sup>(3)</sup>.
20. Savo nuomonėje dėl Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo projekto Venecijos komisija pabrėžė, kad ypatingųjų skundų teikimo tvarka yra pavojinga Lenkijos teisinės tvarkos stabilumui. Nuomonėje nurodoma, kad bus galima atnaujinti bet kurią šalyje per paskutinius 20 metų išspręstą bylą iš esmės bet koku pagrindu, todėl galėtų susidaryti situacija, kai daugiau joks sprendimas nebebus galutinis <sup>(4)</sup>.
21. Šis naujas ypatingasis skundas taip pat kelia susirūpinimą dėl konstitucingumo. Aukščiausiojo Teismo ir ombudsmeno nuomone, įstatymas turi poveikį jurisprudencijos stabilumo ir galutinio teismo sprendimo galios principui <sup>(5)</sup>, pasitikėjimo valstybe ir teise apsaugos principui, taip pat teisei, kad byla būtų išnagrinėta per protingą terminą <sup>(6)</sup>.

#### 2.1.4. Kitos nuostatos

22. Kaip pabrėžta Venecijos komisijos nuomonėje ir kitų institucijų nuomonėse <sup>(7)</sup>, keletas kitų Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo nuostatų kelia susirūpinimą dėl teismų nepriklausomumo ir valdžių padalijimo principų.
23. Naujuoju įstatymu nustatoma nauja Aukščiausiojo Teismo teisėjams taikoma drausminio proceso tvarka. Numatyti dviejų kategorijų drausmines bylas nagrinėjantys pareigūnai: *Aukščiausiojo Teismo drausmines bylas nagrinėjantis pareigūnas*, kurį skiria Aukščiausiojo Teismo kolegija ketverių metų kadencijai <sup>(8)</sup>, ir *ypatingasis drausmines bylas nagrinėjantis pareigūnas*, kurį atskirais atvejais skiria Respublikos Prezidentas iš Aukščiausiojo Teismo teisėjų, bendrosios kompetencijos teismų teisėjų, karo teismų teisėjų ir prokurorų <sup>(9)</sup>. Pagal Lenkijos teisę sprendimus pradėti drausmines procedūras prieš teisėjus gali priimti tik drausmines bylas nagrinėjantys pareigūnai. Ypatingąjį pareigūną skiria Respublikos Prezidentas teisėjams nedalyvaujant, ir tai prilygsta prašymui pradėti išankstinį tyrimą. Ypatingąjį drausmines bylas nagrinėjantį pareigūną paskyrus nagrinėti pradėta drausminę bylą, Aukščiausiojo Teismo drausmines bylas nagrinėjantis pareigūnas nuo tos bylos nušalinamas <sup>(10)</sup>. Tai, kad Respublikos Prezidentas (o tam tikrais atvejais ir teisingumo ministras <sup>(11)</sup>) gali daryti įtaką Aukščiausiojo Teismo teisėjams taikomoms drausminėms procedūroms ir paskirti drausmines bylas nagrinėjantį pareigūną, kuris tirs bylą (toliau – drausmines bylas nagrinėjantis pareigūnas), o tai reiškia, kad Aukščiausiojo Teismo

<sup>(1)</sup> EŽTT byla *Brumărescu prieš Rumuniją*, 1999 m. spalio 28 d., 61 punktas; 2003 m. kovo 3 d. Sprendimas *Ryabykh prieš Rusiją*, 54 ir 57 punktai; 2000 m. sausio 25 d. Sprendimas *Miragall Escolano ir kiti prieš Ispaniją*, 33 punktas; taip pat 2007 m. gruodžio 20 d. Sprendimas *Phinikaridou prieš Kiprą*, 52 punktas.

<sup>(2)</sup> 2003 m. rugsėjo 30 d. Sprendimas *Köbler*, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513, 38 punktas.

<sup>(3)</sup> 2017 m. liepos 11 d. Sprendimas *Moreira Ferreira prieš Portugaliją (Nr. 2)*, (final), 62 punktas.

<sup>(4)</sup> Nuomonė CDL(2017)035, 58, 63 ir 130 dalys.

<sup>(5)</sup> Abu principus Konstitucinis Teismas laiko teisinės valstybės dalimi; plg. Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 24 d. sprendimą SK 7/06 ir 2008 m. balandžio 1 d. sprendimą SK 77/06.

<sup>(6)</sup> 2006 m. lapkričio 28 d. sprendimas SK 19/05; 2007 m. lapkričio 14 d. sprendimas SK 16/05.

<sup>(7)</sup> Visų pirma 2017 m. spalio 6 ir 23 d. ir lapkričio 30 d. Aukščiausiojo Teismo nuomonės, 2017 m. lapkričio 11 d. ombudsmeno nuomonė ir 2017 m. lapkričio 13 d. ESBO DIŽTB nuomonė.

<sup>(8)</sup> Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 74 straipsnis.

<sup>(9)</sup> Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 76 straipsnio 8 dalis; Respublikos Prezidentas gali paskirti ypatingąjį drausmines bylas nagrinėjantį pareigūną iš valstybės prokuroro pasiūlytų prokurorų, jeigu drausminė byla susijusi su drausminiu nusižengimu, kuris atitinka tyčinio nusikaltimo, už kurį traukiama baudžiamojon atsakomybėn, arba tyčinių mokesčių nusikaltimų kriterijus.

<sup>(10)</sup> Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 76 straipsnio 8 dalis.

<sup>(11)</sup> Pagal Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 76 straipsnio 9 dalį teisingumo ministras gali pranešti Respublikos Prezidentui apie būtinybę paskirti ypatingąjį drausmines bylas nagrinėjantį pareigūną drausminio nusižengimo, kuris atitinka tyčinio nusikaltimo, už kurį traukiama baudžiamojon atsakomybėn, arba tyčinio mokesčių nusikaltimo kriterijus, atveju. Atrodo, kad tai, ar nusižengimas atitinka šiuos kriterijus, teisingumo ministras ir Respublikos Prezidentas nusprendžia savarankiškai, nes jų sprendimai dėl ypatingojo drausmines bylas nagrinėjančio pareigūno paskyrimo negali būti skundžiami.

drausmines bylas nagrinėjantis pareigūnas būtų nušalintas nuo nagrinėjamos bylos, kelia susirūpinimą dėl valdžių padalijimo principo ir gali paveikti teismų nepriklausomumą. Tokie nuogastavimai taip pat išsakyti ESBO DIŽTB ir Aukščiausiojo Teismo nuomonėse <sup>(1)</sup>.

24. Įstatymu taip pat panaikinamos tam tikros procedūrinės garantijos nagrinėjant bendrosios kompetencijos teismų teisėjams <sup>(2)</sup> ir Aukščiausiojo Teismo teisėjams <sup>(3)</sup> iškeltas drausmines bylas: prieš teisėją galėtų būti naudojami įrodymai, surinkti pažeidžiant įstatymą <sup>(4)</sup>; tam tikromis aplinkybėmis į teisėjo pateiktus įrodymus galėtų būti neatsižvelgiama <sup>(5)</sup>; drausminėms byloms taikomas senaties terminas būtų sustabdytas drausminių procedūrų laikotarpiui, o tai reiškia, kad teisėjui procedūra būtų taikoma neribotą laiką <sup>(6)</sup>; galiausiai, drausminės procedūros galėtų būti tęsiamos, net jei atitinkamas teisėjas nedalyvautų (taip pat ir tais atvejais, kai neatvykimas pateisinamas) <sup>(7)</sup>. Naujoji drausminio proceso tvarka taip pat kelia abejonių dėl jos atitikties Europos žmogaus teisių konvencijos 6 straipsnio 1 dalyje išdėstytiems tinkamo proceso reikalavimams, kurie taikomi drausminėms procedūroms prieš teisėjus <sup>(8)</sup>.
25. Įstatymu keičiama Aukščiausiojo Teismo vidaus struktūra, įsteigiant dvejus naujus rūmus. Nauji išimtinės kontrolės ir viešųjų reikalų rūmai vertins bylas, pradėtas taikant naująją ypatingųjų skundų teikimo tvarką <sup>(9)</sup>. Šių naujų rūmų daugumą sudarys nauji teisėjai <sup>(10)</sup> ir šie rūmai nustatys visuotinių ir vietos rinkimų teisėtumą ir patikrins su rinkimais susijusius ginčus, įskaitant su Europos Parlamento rinkimais susijusius ginčus <sup>(11)</sup>. Be to, naujiems savarankiškiems <sup>(12)</sup> drausminių bylų rūmams, sudarytiems vien tik iš naujų teisėjų <sup>(13)</sup>, bus pavesta pirmąją ir antrąją instanciją peržiūrėti Aukščiausiojo Teismo teisėjams iškeltas drausmines bylas <sup>(14)</sup>. Šie dveji nauji iš esmės savarankiški rūmai, sudaryti iš naujų teisėjų, kelia susirūpinimą dėl valdžių padalijimo. Kaip pažymėjo Venecijos komisija, nors abeji rūmai yra dalis Aukščiausiojo Teismo, faktiškai jie yra viršesni už visus kitus rūmus, todėl kyla pavojus, kad šie dveji rūmai, sudaryti iš naujų teisėjų, išrinktų valdančiajai daugumai turint lemiamą įtaką, darys poveikį visai teismų sistemai <sup>(15)</sup>. Venecijos komisija taip pat pabrėžia, kad dėl įstatymo su rinkimais susijusių ginčų teisminė peržiūra bus neapsaugota nuo politinės įtakos, todėl kyla rimtas pavojus Lenkijos demokratijos veikimui <sup>(16)</sup>.
26. Įstatymu įteisinami tarėjai, kuriuos skiria Respublikos Senatas <sup>(17)</sup>; tarėjai dalyvautų Aukščiausiąjame Teisme nagrinėjant bylas dėl ypatingųjų skundų ir drausmines bylas, kurias nagrinėja Aukščiausiasis Teismas. Kaip pažymėjo Venecijos komisija, dvejuose naujuose Aukščiausiojo Teismo rūmuose atsiradus tarėjams, teisingumo veiksmingumui ir kokybei kyla pavojus <sup>(18)</sup>.

<sup>(1)</sup> 2017 m. lapkričio 13 d. ESBO DIŽTB nuomonė, 119–121 punktai; spalio 6 d. Aukščiausiojo Teismo nuomonė, p. 34.

<sup>(2)</sup> Pagal Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 108 straipsnio 17–19 dalis teisingumo ministrai suteikti įgaliojimai nepasitarus su teisėjais nustatyti drausminių bylų teisėjus, kurie nagrinės bendrosios kompetencijos teismų teisėjų bylas, skaičių ir juos paskirti. Be to, teisingumo ministras per drausmines bylas nagrinėjančius pareigūnus ir paties paskirtą (tam tikromis aplinkybėmis – ir iš prokurorų) teisingumo ministro ypatingąjį drausmines bylas nagrinėjančių pareigūną galėtų asmeniškai kontroliuoti bendrosios kompetencijos teismų teisėjams iškeltas drausmines bylas. Teisingumo ministro paskirti drausmines bylas nagrinėjantys pareigūnai teisingumo ministro prašymu galėtų atnaujinti užbaigtus tyrimus.

<sup>(3)</sup> Įstatyme nurodyta, kad Įstatyme dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo įtvirtintos nuostatos, įskaitant nuostatas, susijusias su procedūriniais drausminių procedūrų taikymo aspektais, *mutatis mutandis* taikomos Aukščiausiojo Teismo teisėjams; plg. Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 72 straipsnio 1 dalį ir 108 straipsnį kartu su 10 straipsnio 1 dalimi. Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 108 straipsniu iš dalies keičiamas Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo.

<sup>(4)</sup> Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 108 straipsnio 23 dalis, atsižvelgiant į 115c straipsnį, kurio papildytas Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo.

<sup>(5)</sup> Jeigu įrodymai buvo pateikti po nustatyto termino, plg. Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 108 straipsnio 22 dalį.

<sup>(6)</sup> Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 108 straipsnio 13 dalies b punktas.

<sup>(7)</sup> Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 108 straipsnio 23 dalis.

<sup>(8)</sup> EŽTT byla *Vilho Eskelinen ir kiti prieš Suomiją*, 2007 m. balandžio 19 d., 62 punktas; 2009 m. vasario 5 d. Sprendimas *Olujić prieš Kroatiją*, 34–43 punktai; 2012 m. lapkričio 20 d. Sprendimas *Harabin prieš Slovakiją*, 118–124 punktai ir 2016 m. birželio 23 d. Sprendimas *Baka prieš Vengriją*, 100–119 punktai.

<sup>(9)</sup> Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 26 ir 94 straipsniai.

<sup>(10)</sup> Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 134 straipsnis; buvę darbo, socialinės apsaugos ir viešųjų reikalų rūmai padalyti į dvejus rūmus: darbo ir socialinės apsaugos rūmus ir naujuosius išimtinės kontrolės ir viešųjų reikalų rūmus; naujieji rūmai bus sudaryti iš naujų teisėjų, nes visi dabartiniai teisėjai perkelti į darbo ir socialinės apsaugos rūmus; dabartiniai Aukščiausiojo Teismo teisėjai gali prašyti būti perkelti į šiuos naujus rūmus.

<sup>(11)</sup> Visas šių rūmų užduočių sąrašas pateikiamas 26 straipsnyje.

<sup>(12)</sup> Drausminių bylų rūmų pirmininkas yra nepriklausomas nuo Aukščiausiojo Teismo pirmojo pirmininko, o tų rūmų biudžetas gali būti smarkiai padidintas, palyginti su visu Aukščiausiojo Teismo biudžetu (plg. Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 7 straipsnio 2 ir 4 dalis ir 20 straipsnį).

<sup>(13)</sup> Pagal Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 131 straipsnį, kol nepaskirti visi Aukščiausiojo Teismo drausminių bylų rūmų teisėjai, kiti Aukščiausiojo Teismo teisėjai negali būti perkelti į pareigas tuose rūmuose.

<sup>(14)</sup> Visas drausminių bylų rūmų užduočių sąrašas pateikiamas Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 27 straipsnyje.

<sup>(15)</sup> Nuomonė CDL(2017)035, 92 dalis.

<sup>(16)</sup> Nuomonė CDL(2017)035, 43 dalis.

<sup>(17)</sup> Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 61 straipsnio 2 dalis.

<sup>(18)</sup> Nuomonė CDL(2017)035, 67 dalis.

## 2.2. Nacionalinė teisėjų taryba

27. Pagal Lenkijos Konstituciją teisėjų nepriklausomumą saugo Nacionalinė teisėjų taryba <sup>(1)</sup>. Nacionalinė teisėjų taryba turi tiesioginę įtaką teisėjų nepriklausomumui, ypač jų paaukštinimo, perkėlimo, drausminių procedūrų, atleidimo iš pareigų ir ankstyvo išėjimo į pensiją klausimais. Pavyzdžiui, norint paaukštinti teisėją (pvz., perkelti iš apylinkės teismo į apygardos teismą) reikia, kad Respublikos Prezidentas dar kartą paskirtų teisėją, todėl reikia dar kartą atlikti teisėjo veiklos vertinimo ir paskyrimo procedūrą, kurioje turi dalyvauti Nacionalinė teisėjų taryba. Nacionalinė teisėjų taryba taip pat turi vertinti teisėjų padėjėjus, kurie jau atlieka teisėjo funkcijas, prieš Respublikos Prezidentui skiriant juos teisėjais.
28. Dėl šios priežasties ypač svarbu, kad valstybėse narėse, kuriose yra įsteigta teisėjų taryba, ji būtų nepriklausoma, jei norima išvengti netinkamos Vyriausybės ar parlamento įtakos teisėjų nepriklausomumui <sup>(2)</sup>.
29. Įstatyme dėl Nacionalinės teisėjų tarybos numačius pirmalaikį visų Nacionalinės teisėjų tarybos narių teisėjų įgaliojimų nutraukimą ir nustačius visiškai naują tarybos narių teisėjų skyrimo tvarką, leidžiančią daryti nemenką politinę įtaką, kyla didesnis susirūpinimas dėl visos teismų sistemos nepriklausomumo.
30. Pagal Įstatymo dėl Nacionalinės teisėjų tarybos 6 straipsnį visų dabartinių Nacionalinės teisėjų tarybos narių teisėjų įgaliojimai bus pirma laiko nutraukti. Šis įgaliojimų nutraukimas įstatymų leidžiamosios valdžios sprendimu kelia susirūpinimą dėl tarybos nepriklausomumo ir valdžių padalijimo. Parlamentas igis lemiamą įtaką tarybos sudėčiai, o pačių teisėjų įtaka sumenkta. Nacionalinės teisėjų tarybos sudėtis galėtų būti pakeista jau per pusantro mėnesio nuo įstatymo paskelbimo <sup>(3)</sup>. Pirmalaikis įgaliojimų nutraukimas taip pat kelia susirūpinimą dėl konstitucingumo, kaip pabrėžta Nacionalinės teisėjų tarybos, Aukščiausiojo Teismo ir ombudsmeno nuomonėse.
31. Naujoji Nacionalinės teisėjų tarybos narių teisėjų skyrimo tvarka taip pat kelia didelį susirūpinimą. Pripažintuose Europos standartuose, ypač 2010 m. Europos Tarybos Ministrų komiteto rekomendacijoje, nustatyta, kad „ne mažiau kaip pusė [teisėjų tarybų] narių turėtų būti savo kolegų išrinkti teisėjai iš visų teismų sistemos lygmenų, atsižvelgiant į pliuralizmą teismų sistemos viduje“ <sup>(4)</sup>. Valstybės narės pačios turi organizuoti savo teisingumo sistemas, taip pat nuspręsti, ar įsteigti teisėjų tarybą. Tačiau jei tokia taryba yra įsteigta, kaip yra Lenkijoje, jos nepriklausomumą privaloma užtikrinti pagal Europos standartus.
32. Iki Įstatymo dėl Nacionalinės teisėjų tarybos priėmimo Lenkijos sistema visiškai atitiko šiuos standartus, nes Nacionalinės teisėjų tarybos daugumą sudarė teisėjų renkami teisėjai. Įstatymo, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos, 1 straipsnio 1 ir 7 dalimis ši tvarka būtų radikaliai pakeista nustačius,

<sup>(1)</sup> Lenkijos Konstitucijos 186 straipsnio 1 dalis: „Nacionalinė teisėjų taryba saugo teismų ir teisėjų nepriklausomumą.“

<sup>(2)</sup> Pavyzdžiui, kalbant apie teisėjams tarybos taikomas drausmines procedūras, Europos Žmogaus Teisių Teismas išsakė abejonių dėl teisėkūros ar vykdomųjų institucijų įtakos, turint omenyje tai, kad daugumą tarybos narių tiesiogiai paskyrė šios institucijos; EŽTT byla *Ramos Nunes de Carvalho E Sá prieš Portugaliją*, Nr. 55391/13, Nr. 57728/13 ir Nr. 74041/13, 2016 m. birželio 21 d., 77 punktas.

<sup>(3)</sup> Dabartinių narių teisėjų įgaliojimai baigtųsi dieną, einančią prieš dieną, kurią prasideda bendra naujų tarybos narių teisėjų kadencija, bet ne vėliau kaip per 90 dienų nuo įstatymo įsigaliojimo. Numatytas toks tvarkaraštis: per tris dienas nuo įstatymo paskelbimo Seimo maršalka paskelbia kandidatų kėlimo pradžią. Per 21 dieną nuo šio paskelbimo įgalioti subjektai (ne mažiau kaip iš 25 teisėjų arba 2 000 piliečių sudarytos grupės) Seimo maršalkai teikia kandidatus į tarybos narius teisėjus. Pasibaigus šiam 21 dienos terminui, maršalka perduoda kandidatų sąrašą parlamento klubams, o šie per septynias dienas iš to sąrašo turi pasiūlyti iki devynių kandidatų. Paskui vyksta skyrimo procedūra pagal įprastines nuostatas (žr. toliau); plg. Įstatymo, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos, 6 ir 7 straipsnius ir 1 straipsnio 1 ir 3 dalis, atsižvelgiant į 11a ir 11d straipsnius, kuriais papildytas Įstatymas, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos.

<sup>(4)</sup> 27 punktas. Taip pat žr. 2016 m. Europos Tarybos veiksmų plano C dalies ii punktą; CCJE nuomonės Nr. 10 dėl teismų tarybos tarnavimo visuomenei 27 dalį; ENCJ standartų, pateiktų 2010–2011 m. Teisėjų tarybos ataskaitoje, 2.3 punktą.

kad 15 Nacionalinės teisėjų tarybos narių teisėjų skirs ir galės pakartotinai paskirti Seimas<sup>(1)</sup>. Be to, nėra garantijos, kad pagal naująją įstatymą Seimas paskirs teisėjų patvirtintus tarybos narius teisėjus, kadangi kandidatus į šias pareigas gali teikti ne tik 25 teisėjų grupės, bet ir ne mažiau kaip 2 000 piliečių grupės<sup>(2)</sup>. Be to, galutinis kandidatų sąrašas, kurį Seimas turės patvirtinti *en bloc*, yra parengtas Seimo komiteto<sup>(3)</sup>. Naujosiomis Nacionalinės teisėjų tarybos narių teisėjų skyrimo taisyklėmis labai padidinama parlamento įtaka tarybai ir daromas neigiamas poveikis jos nepriklausomumui – priešingai, nei numatyta Europos standartuose. Dėl to, kad narius teisėjus skirs Seimas trijų penktadalių balsų dauguma, šio klausimo keliamas susirūpinimas nemažėja, nes nariai teisėjai vis tiek nebus išrinkti savo kolegų. Be to, nepasiekus tokios trijų penktadalių daugumos, tarybos narius teisėjus paskirs Seimas absoliučia balsų dauguma.

33. Ši padėtis kelia susirūpinimą dėl teismų nepriklausomumo. Pavyzdžiui, apylinkės teismo teisėjas, turintis priimti sprendimą politiniu požiūriu svarbioje byloje, ir tuo pat metu siekiantis būti paauskštintas į apygardos teismo teisėjus, gali būti linkęs laikytis nuomonės, kuriai pritaria politinė dauguma, kad nesukeltų pavojaus savo galimybei būti paauskštintam. NET jei šis pavojus nepasitvirtintų, naująją tvarka nesukuriamos pakankamos užtikrinimo priemonės, kuriomis būtų apsaugotas matomas nepriklausomumas, o tai labai svarbu norint išsaugoti pasitikėjimą, kurį demokratinėje visuomenėje teismai privalo kelti visuomenei<sup>(4)</sup>. Be to, teisėjų padėjėjus prieš paskiriant juos teisėjais turės įvertinti politiškai veikiama Nacionalinė teisėjų taryba.
34. Venecijos komisija daro išvadą, kad parlamentui išrinkus 15 Nacionalinės teisėjų tarybos narių teisėjų, ir kartu nedelsiant pakeitus šiuo metu pareigas einančius narius, ši institucija bus smarkiai politizuota. Venecijos komisija vietoj to rekomenduoja, kad Nacionalinės teisėjų tarybos narius teisėjus rinktų jų kolegos, kaip numatyta dabartiniame teisės akte<sup>(5)</sup>. Ji taip pat pažymėjo, kad įstatymu mažinamas tarybos nepriklausomumas nuo parlamento daugumos ir silpninamas visos teisingumo sistemos nepriklausomumas<sup>(6)</sup>.
35. Savo nuomonėse dėl įstatymo projekto Aukščiausiasis Teismas, Nacionalinė teisėjų taryba ir ombudsmenas išsakė nemažai nuogastavimų dėl naujosios tvarkos konstitucingumo. Nacionalinė teisėjų taryba visų pirma pažymi, kad pagal Lenkijos Konstituciją taryba yra atsvara parlamentui, kuriam Konstitucija suteikti įgaliojimai spręsti dėl teisės turinio. Todėl politinis tarybos narių teisėjų paskyrimas ir pirmalaikis dabartinių tarybos narių teisėjų įgaliojimų nutraukimas pažeidžia valdžių padalijimo ir teismų nepriklausomumo principus. Kaip paaikškinta ankstesnėse rekomendacijose, veiksminga konstitucinė šių nuostatų peržiūra šiuo metu negalima.

### 3. SISTEMINĖS GRĖSMĖS TEISINĖS VALSTYBĖS PRINCIPUI NUSTATYMAS

36. Dėl pirmiau išvardytų priežasčių Komisija mano, kad 2017 m. liepos 26 d. rekomendacijoje dėl teisinės valstybės principų išdėstyti susirūpinimą keliantys klausimai, susiję su įstatymais dėl Aukščiausiojo Teismo ir Nacionalinės teisėjų tarybos, nebuvo išspręsti dviem naujais įstatymais dėl Aukščiausiojo Teismo ir Nacionalinės teisėjų tarybos.
37. Be to, Komisija pažymi, kad nebuvo išspręstas nė vienas iš 2017 m. liepos 26 d. rekomendacijoje išdėstyti susirūpinimą keliančių klausimų, susijusių su Konstituciniu Teismu, Įstatymu dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo ir Įstatymu dėl Nacionalinės teisminių institucijų mokyklos.
38. Todėl Komisija laikosi nuomonės, kad sisteminė grėsmė teisinės valstybės principui Lenkijoje, apie kurią kalbėta 2016 m. liepos 27 d., 2016 m. gruodžio 21 d. ir 2017 m. liepos 26 d. rekomendacijose, dar labiau padidėjo.

<sup>(1)</sup> Konstitucijoje nustatyta, kad Nacionalinę teisėjų tarybą sudaro *ex officio* nariai (Aukščiausiojo Teismo pirmasis pirmininkas, teisingumo ministras, Aukščiausiojo Administracinio Teismo pirmininkas ir prezidento paskirtas asmuo) ir renkami nariai. Renkami nariai yra keturi atstovai, „kuriuos renka Seimas“, du senatoriai, „kuriuos renka Senatas“, ir 15 teisėjų („kurie išrenkami iš“ bendrosios kompetencijos, administracinių ir karo teismų bei Aukščiausiojo Teismo).

<sup>(2)</sup> Įstatymo dėl Nacionalinės teisėjų tarybos 1 straipsnio 3 dalis, papildanti 11a straipsnio 2 ir 3 dalimis: pažymėtina, kad kiekviena grupė (teisėjų ir piliečių) gali pasiūlyti daugiau negu vieną kandidatą į tarybos narius teisėjus.

<sup>(3)</sup> Jeigu parlamento klubai nepateikia iš viso 15 kandidatų, kandidatus renka Seimo prezidiumas, kad būtų sudarytas 15 kandidatų sąrašas, o šis perduodamas Seimo komitetui (plg. 1 straipsnio 3 dalį, papildančią 11c straipsniu ir 11d straipsnio 1–4 dalimis).

<sup>(4)</sup> EŽTT bylos *Morice prieš Prancūziją*, Nr. 29369/10, 2015 m. balandžio 23 d., 78 punktas; *Kipras prieš Turkiją*, Nr. 25781/94, 2001 m. gegužės 10 d., 233 punktas.

<sup>(5)</sup> Nuomonė CDL(2017)035, 130 dalis.

<sup>(6)</sup> Nuomonė CDL(2017)035, 31 dalis.

Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos ir Įstatymas dėl Aukščiausiojo Teismo, taip pat kartu su Įstatymu dėl Nacionalinės teisminių institucijų mokyklos, ir Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo labai didina sisteminę grėsmę teisinės valstybės principui, kaip nurodyta ankstesnėse rekomendacijose. Visų pirma:

- 1) privalomas didelės dalies dabartinių Aukščiausiojo Teismo teisėjų išėjimas į pensiją kartu su galimybe pratęsti jų turimus teisėjų įgaliojimus, taip pat nauja Aukščiausiojo Teismo teisėjams taikoma drausminio proceso tvarka struktūriškai silpnina Aukščiausiojo Teismo teisėjų nepriklausomumą, tuo tarpu teismų nepriklausomumas yra esminis teisinės valstybės aspektas;
  - 2) privalomas didelės dalies dabartinių Aukščiausiojo Teismo teisėjų išėjimas į pensiją taip pat sudaro sąlygas radikaliai ir nedelsiant pakeisti Aukščiausiojo Teismo sudėtį. Tokia galimybė kelia susirūpinimą dėl valdžių padalijimo, ypač vertinant kartu su tuo pat metu vykdomomis Nacionalinės teisėjų tarybos reformomis. Tiesą sakant, visus naujus Aukščiausiojo Teismo teisėjus paskirs Respublikos Prezidentas naujai sudarytos Nacionalinės teisėjų tarybos, kurioje daugiausia įtakos turės vadovaujantis politiniais kriterijais paskirti asmenys, siūlymu. Todėl dabartinė parlamento dauguma būsimą Aukščiausiojo Teismo sudėtį galės, bent jau netiesiogiai, lemti daug labiau, negu tai būtų įmanoma sistemoje, kurioje esamos taisyklės, susijusios su teisėjų įgaliojimų trukme, veikia tinkamai, kad ir kokia būtų trukmė ar kad ir kokiai valstybės institucijai būtų suteikti įgaliojimai spręsti dėl teisėjų paskyrimo;
  - 3) nauja ypatingųjų skundų teikimo tvarka kelia susirūpinimą dėl teisinio tikrumo ir, vertinant kartu su galimybe radikaliai ir nedelsiant pakeisti Aukščiausiojo Teismo sudėtį, dėl valdžių padalijimo;
  - 4) didelį susirūpinimą taip pat kelia visų Nacionalinės teisėjų tarybos narių teisėjų įgaliojimų nutraukimas ir pakartotinis tarybos narių paskyrimas taikant tokią tvarką, kuri leidžia daryti didelę politinę įtaką;
  - 5) naujieji įstatymai kelia didelį susirūpinimą dėl jų atitikties Lenkijos Konstitucijai, kaip pabrėžiama įvairiose nuomonėse, ypač Aukščiausiojo Teismo, Nacionalinės teisėjų tarybos ir ombudsmeno. Tačiau, kaip paaiškinta 2017 m. liepos 26 d. rekomendacijoje dėl teisinės valstybės, veiksminga konstitucinė šių įstatymų peržiūra nebegalima.
39. Komisija pabrėžia, kad, nežiūrint pasirinkto teisingumo sistemos modelio, teisinėje valstybėje privalo būti apsaugotas teisminių institucijų nepriklausomumas, valdžių padalijimas ir teisinis tikrumas. Valstybės narės pačios turi organizuoti savo teismų sistemas, taip pat nuspręsti, ar įsteigti teisėjų tarybą, kurios vaidmuo yra saugoti teismų nepriklausomumą. Tačiau jei valstybė narė tokią tarybą įsteigia, kaip yra Lenkijoje, kurioje Nacionalinei teisėjų tarybai Lenkijos Konstitucijoje aiškiai skiriama užduotis saugoti teismų nepriklausomumą, tokios tarybos nepriklausomumą privaloma užtikrinti pagal Europos standartus. Komisija su dideliu susirūpinimu pastebi, kad dėl pirmiau nurodytų naujųjų įstatymų Lenkijos teisės sistema šių reikalavimų nebeatitiktų.
40. Be to, Lenkijos Vyriausybės ir valdančiosios daugumos Parlamento narių veiksmai ir vieši pareiškimai prieš Lenkijos teisėjus ir teismus pakenkė pasitikėjimui visa teisingumo sistema. Komisija akcentuoja lojalios valstybės institucijų bendradarbiavimo principą, kuris, kaip pabrėžta Venecijos komisijos pateiktose nuomonėse, yra būtina demokratinės valstybės, grindžiamos teisinės valstybės principu, konstitucinė sąlyga.
41. Pagarba teisinės valstybės principui – ne tik būtina visų ES sutarties 2 straipsnyje išvardytų pagrindinių vertybių apsaugos sąlyga. Tai reiškia ir visų teisių ir prievolių, kylančių iš Sutarčių, laikymąsi ir užtikrinimą, kad piliečiai, įmonės ir nacionalinės valdžios institucijos pasitikėtų visų kitų valstybių narių teisės sistemomis.
42. Norint, kad vidaus rinka veiktų sklandžiai, taip pat labai svarbu, kad tinkamai funkcionuotų teisinė valstybė, nes ekonominės veiklos vykdytojai turi žinoti, kad jie bus vienodai vertinami pagal įstatymą. To negalima užtikrinti be nepriklausomų teisminių institucijų kiekvienoje valstybėje narėje.
43. Komisija pažymi, kad didelį susirūpinimą dėl dviejų naujų įstatymų – Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo ir Įstatymo dėl Nacionalinės teisėjų tarybos – išreiškė daug įvairių Europos ir tarptautinio lygmens subjektų, visų pirma Venecijos komisija, Jungtinių Tautų specialusis pranešėjas teisėjų ir teisininkų nepriklausomumo klausimais, ESBO Demokratinių institucijų ir žmogaus teisių biuras ir Europos teisminių sistemų atstovai, įskaitant Konsultacinės Europos teisėjų tarybos, Europos teismų tarybų tinklo ir Europos advokatūrų ir teisininkų draugijų tarybos atstovus.

44. Europos Parlamentas 2017 m. lapkričio 15 d. rezoliucijoje dėl teisinės valstybės ir demokratijos padėties Lenkijoje išreiškia gilų susirūpinimą dėl naujos redakcijos teisės aktų, susijusių su Lenkijos teismine institucijomis, ir paragino Lenkijos Prezidentą nepasirašyti naujųjų įstatymų, kol jais nebus visiškai užtikrinamas teisminių institucijų nepriklausomumas.

#### 4. REKOMENDUOJAMI VEIKSMAI

45. Komisija rekomenduoja Lenkijos valdžios institucijoms skubos tvarka imtis tinkamų veiksmų, kad būtų pašalinta 2 skirsnyje nustatyta sisteminė grėsmė teisinės valstybės principams.
46. Visų pirma Komisija rekomenduoja Lenkijos valdžios institucijoms imtis šių veiksmų dėl neseniai priimtų įstatymų, siekiant užtikrinti jų atitiktį teisminių institucijų nepriklausomumo apsaugos, valdžių padalijimo ir teisinio tikrumo reikalavimams, taip pat Lenkijos Konstitucijai ir Europos teisminių institucijų nepriklausomumo standartams:
- a) užtikrinti, kad būtų iš dalies pakeistas Įstatymas dėl Aukščiausiojo Teismo, ir kad pagal jį:
    - dabartiniams Aukščiausiojo Teismo teisėjams nebūtų taikomas sumažintas pensinis amžius;
    - panaikinta Respublikos Prezidento teisė savo nuožiūra pratęsti Aukščiausiojo Teismo teisėjų turimus teisėjų įgaliojimus;
    - panaikinta ypatingųjų skundų teikimo tvarka;
  - b) užtikrinti, kad Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos būtų iš dalies pakeistas taip, jog pagal jį nebūtų nutraukti Nacionalinės teisėjų tarybos narių teisėjų įgaliojimai ir būtų panaikinta nauja jų skyrimo tvarka siekiant užtikrinti, kad teisėjus narius rinktų jų kolegos;
  - c) susilaikyti nuo veiksmų ir viešų pareiškimų, kurie dar labiau sumenkintų Aukščiausiojo Teismo, bendrosios kompetencijos teismų, teisėjų atskirai ar bendrai arba visos teismų sistemos teisėtumą.
47. Be to, Komisija primena, kad nešiimta nė vieno iš jos 2017 m. liepos 26 d. rekomendacijoje rekomenduotų toliau nurodytų veiksmų, susijusių su Konstituciniu Teismu, Įstatymu dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo ir Įstatymu dėl Nacionalinės teisminių institucijų mokyklos, todėl kartoja savo rekomendaciją imtis šių veiksmų:
- d) atkurti Konstitucinio Teismo, kaip Lenkijos Konstitucijos garanto, nepriklausomumą ir teisėtumą, užtikrinant, kad jo teisėjai, pirmininkas ir pirmininko pavaduotojas būtų teisėtai išrinkti ir paskirti, ir visapusiškai įgyvendinant 2015 m. gruodžio 3 ir 9 d. Konstitucinio Teismo sprendimus, pagal kuriuos reikalaujama, kad trims teisėjams, kuriuos 2015 m. spalio mėn. teisėtai paskyrė ankstesnės kadencijos Seimas, būtų sudaryta galimybė pradėti eiti Konstitucinio Teismo teisėjų pareigas, o trys teisėjai, kuriuos be tinkamo teisinio pagrindo paskyrė naujos kadencijos Seimas, nebenagrinetų bylą, nes jie nėra teisėtai išrinkti;
  - e) paskelbti ir visapusiškai įgyvendinti 2016 m. kovo 9 d., 2016 m. rugpjūčio 11 d. ir 2016 m. lapkričio 7 d. Konstitucinio Teismo sprendimus;
  - f) užtikrinti, kad Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo ir Įstatymas dėl Nacionalinės teisminių institucijų mokyklos būtų atšauktas arba iš dalies pakeistas, siekiant užtikrinti jo atitiktį Konstitucijai ir Europos standartams, susijusiems su teismų nepriklausomumu; konkrečiai Komisija visų pirma rekomenduoja:
    - panaikinti naująją bendrosios kompetencijos teismų teisėjų išėjimo į pensiją tvarką, įskaitant teisingumo ministro įgaliojimus savo nuožiūra pratęsti jų įgaliojimus;
    - panaikinti teisingumo ministro įgaliojimus savo nuožiūra skirti ir atleisti teismų pirmininkus bei keisti jau priimtus sprendimus;
  - g) užtikrinti, kad vykdant bet kokią teisingumo reformą būtų laikomasi teisinės valstybės principo, kad tokia reforma atitiktų ES teisės normas ir Europos standartus, susijusius su teismų nepriklausomumu, ir kad ji būtų parengta glaudžiai bendradarbiaujant su teismine institucijomis ir visomis suinteresuotosiomis šalimis.
48. 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 įgyvendinti Venecijos komisijos nuomonę dėl Įstatymo dėl Nacionalinės teisėjų tarybos, Įstatymo dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo ir Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo, taip pat išsiaiškinti Venecijos komisijos nuomonę dėl visų naujų teisės aktų pasiūlymų, kuriais siekiama reformuoti Lenkijos teisingumo sistemą.

49. Komisija ragina Lenkijos Vyriausybę per tris mėnesius nuo šios rekomendacijos gavimo išspręsti joje nustatytas problemas ir pranešti Komisijai apie veiksmus, kurių buvo imtasi šiuo tikslu.
50. Ši rekomendacija skelbiama kartu su Komisijos pateikiamu pagrįstu pasiūlymu pagal ES sutarties 7 straipsnio 1 dalį dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje. Komisija, išsamiai konsultuodamasi su Europos Parlamentu ir Taryba, yra pasirengusi persvarstyti minėtą pagrįstą pasiūlymą, jeigu Lenkijos valdžios institucijos per nustatytą laikotarpį įgyvendintų šioje rekomendacijoje išdėstytus rekomenduojamus veiksmus.
51. Remdamasi šia rekomendacija, Komisija yra pasirengusi vesti konstruktyvų dialogą su Lenkijos Vyriausybe.

Priimta Briuselyje 2017 m. gruodžio 20 d.

*Komisijos vardu*  
Frans TIMMERMANS  
*Pirmasis pirmininko pavaduotojas*

---