

# AANBEVELINGEN

## AANBEVELING (EU) 2017/146 VAN DE COMMISSIE

van 21 december 2016

over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van Aanbeveling (EU) 2016/1374

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 27 juli 2016 nam de Commissie een aanbeveling aan over de rechtsstaat in Polen <sup>(1)</sup>, waarin zij haar bezorgdheid uitte over de situatie van het Constitutioneel Hof en waarin zij een manier van aanpak voorstelde.
- (2) De Commissie nam die aanbeveling aan op grond van het kader voor de rechtsstaat <sup>(2)</sup>. Daarin wordt uiteengezet hoe de Commissie zal reageren, mochten er duidelijke aanwijzingen zijn van een bedreiging voor de rechtsstaat in een lidstaat van de Unie, en worden de met de rechtsstaat samenhangende beginselen verduidelijkt. Het kader voor de rechtsstaat biedt een leidraad voor een dialoog tussen de Commissie en de lidstaat om te voorkomen dat een systemische bedreiging voor de rechtsstaat zich ontwikkelt tot een „duidelijk gevaar voor een ernstige schending” die mogelijkerwijze zou nopen tot de toepassing van de „procedure van artikel 7 van het EU-Verdrag”. Wanneer er duidelijke aanwijzingen zijn van een systemische bedreiging voor de rechtsstaat in een lidstaat, kan de Commissie een dialoog met de betrokken lidstaat aangaan op grond van het kader voor de rechtsstaat.
- (3) De Europese Unie is gegrondvest op een reeks gemeenschappelijke waarden die zijn vastgelegd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie („VEU”), waaronder de eerbiediging van de rechtsstaat. De Commissie is, naast haar taak om toe te zien op de toepassing van het recht van de Unie, tevens verantwoordelijk, samen met het Europees Parlement, de lidstaten en de Raad, voor de bescherming van de gemeenschappelijke waarden van de Unie.
- (4) De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, alsmede documenten opgesteld door de Raad van Europa, met name voortbouwend op de deskundigheid van de Europese Commissie voor democratie middels het recht („de Commissie van Venetië”), verschaffen een niet-uitputtende lijst van deze beginselen en definiëren zodoende de fundamentele betekenis van de rechtsstaat als gemeenschappelijke waarde van de Unie in de zin van artikel 2 VEU. Tot die beginselen behoren: het legaliteitsbeginsel, dat een transparant, aansprakelijk, democratisch en pluralistisch proces voor de vaststelling van wetgeving omvat; rechtszekerheid; een verbod van willekeur van de uitvoerende macht; onafhankelijke en onpartijdige rechters; een effectieve rechterlijke toetsing, onder meer wat de eerbiediging van de grondrechten betreft, en gelijkheid voor de wet <sup>(3)</sup>. De staatsinstellingen zijn verplicht deze beginselen en waarden te eerbiedigen en zijn tevens gehouden tot loyale samenwerking.
- (5) De Commissie zette in haar aanbeveling van 27 juli 2016 de omstandigheden uiteen waaronder zij op 13 januari 2016 had besloten de situatie te onderzoeken op grond van het kader voor de rechtsstaat en waaronder zij op 1 juni 2016 een advies had aangenomen over de rechtsstaat in Polen. Voorts werd in de aanbeveling toegelicht dat de gedachtewisselingen tussen de Commissie en de Poolse regering de punten van zorg van de Commissie niet konden wegnemen.
- (6) De Commissie concludeerde in haar aanbeveling dat er sprake was van een systemische bedreiging voor de rechtsstaat in Polen en beval de Poolse autoriteiten aan passende maatregelen te nemen om die bedreiging met spoed aan te pakken.
- (7) In het bijzonder beval de Commissie de Poolse autoriteiten aan: a) volledig uitvoering te geven aan de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 3 en 9 december 2015, die vereisen dat de drie rechters die in oktober 2015 tijdens de zevende zittingsperiode van de *Sejm* rechtsgeldig zijn benoemd, hun rechterlijk ambt bij het Constitutioneel Hof kunnen opnemen, en dat de drie rechters die tijdens de achtste zittingsperiode van de *Sejm* zonder

<sup>(1)</sup> Aanbeveling (EU) 2016/1374 van de Commissie van 27 juli 2016 over de rechtsstaat in Polen (PB L 217 van 12.8.2016, blz. 53).

<sup>(2)</sup> Mededeling „Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat”, COM(2014) 158 final.

<sup>(3)</sup> Zie COM(2014) 158 final, deel 2, bijlage I.

geldige rechtsgrondslag zijn benoemd, hun rechterlijk ambt niet opnemen; b) de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 9 maart 2016 te publiceren en volledig uit te voeren, alsook te waarborgen dat toekomstige uitspraken automatisch worden gepubliceerd zonder dat daarvoor een beslissing van de uitvoerende of de wetgevende macht nodig is; c) ervoor te zorgen dat alle hervormingen van de wet inzake het Constitutioneel Hof in overeenstemming zijn met de uitspraken van het Constitutioneel Hof, met inbegrip van de uitspraken van 3 en 9 december 2015 en de uitspraak van 9 maart 2016, en volledig rekening houden met het advies van de Commissie van Venetië; alsmede ervoor te zorgen dat de effectiviteit van het Constitutioneel Hof als hoeder van de grondwet niet wordt ondermijnd door vereisten; d) ervoor te zorgen dat het Constitutioneel Hof de verenigbaarheid van de nieuwe wet van 22 juli 2016 inzake het Constitutioneel Hof kan beoordelen vóór de inwerkingtreding ervan en de desbetreffende uitspraak van het Hof volledig uitvoeren; e) zich te onthouden van acties en publieke verklaringen die de legitimiteit en doeltreffendheid van het Constitutioneel Hof kunnen ondermijnen.

- (8) De Commissie verzocht de Poolse regering de in de aanbeveling gesignaleerde problemen binnen drie maanden te verhelpen en de Commissie in kennis te stellen van de maatregelen die daartoe werden genomen. De Commissie liet weten bereid te zijn de constructieve dialoog met de Poolse regering voort te zetten.
- (9) Op 30 juli 2016 ondertekende de president van de Republiek de wet van 22 juli 2016, die op 1 augustus 2016 in het staatsblad werd gepubliceerd.
- (10) Op 11 augustus 2016 deed het Constitutioneel Hof een uitspraak over de wet van 22 juli 2016 <sup>(1)</sup>. In die uitspraak werd een aantal bepalingen van de wet, die alle reeds in de aanbeveling van de Commissie als punt van zorg waren aangemerkt, ongrondwettig bevonden. De betrokken bepalingen waren met name in strijd met de beginselen van de scheiding der machten en het machtsevenwicht <sup>(2)</sup>, de onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties van andere machten <sup>(2)</sup>, de onafhankelijkheid van de rechters <sup>(3)</sup> en het beginsel van integriteit en efficiëntie van de openbare instellingen <sup>(4)</sup>. De uitspraak werd door de Poolse regering echter niet als geldig erkend en evenmin gepubliceerd in het staatsblad.
- (11) Op 16 augustus 2016 publiceerde de Poolse regering 21 uitspraken die het Hof tussen 6 april 2016 en 19 juli 2016 had gedaan. De publicatie van die uitspraken lijkt gebaseerd op artikel 89 van de wet van 22 juli 2016, dat voorschrijft dat „de uitspraken van het Hof die vóór 20 juli 2016 zijn gedaan in strijd met de bepalingen van de wet van 25 juni 2015 inzake het Constitutioneel Hof, binnen dertig dagen vanaf de inwerkingtreding van deze wet worden gepubliceerd, met uitzondering van de uitspraken betreffende normatieve handelingen die niet langer van kracht zijn”. Deze bepaling was door het Constitutioneel Hof in zijn uitspraak van 11 augustus 2016 ongrondwettig verklaard. Bovendien heeft de regering de uitspraken van 9 maart 2016 en 11 augustus 2016, noch de 16 sinds 11 augustus 2016 gedane uitspraken gepubliceerd.
- (12) Op 18 augustus 2016 maakten de diensten van de Poolse openbare aanklager bekend dat een strafrechtelijk onderzoek werd geopend tegen de voorzitter van het Constitutioneel Hof, die niet had toegestaan dat de drie in december 2015 door de nieuwe legislatuur benoemde rechters hun ambt opnamen.
- (13) Op 14 september 2016 nam het Europees Parlement een resolutie aan over de situatie in Polen <sup>(5)</sup>, waarin het er onder meer bij de Poolse regering op aandrang samen te werken met de Commissie overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking zoals vastgelegd in het Verdrag, en gebruik te maken van de drie maanden die zij van de Commissie had gekregen om alle partijen die in de *Sejm* vertegenwoordigd zijn, te betrekken bij het vinden van een compromis dat de huidige constitutionele crisis zou oplossen, met volledige inachtneming van het advies van de Commissie van Venetië en de aanbeveling van de Europese Commissie.
- (14) Op 30 november 2016 diende een groep parlementsleden van de *Sejm* een nieuw wetsvoorstel in over de status van de rechters van het Constitutioneel Hof. Het voorstel heeft betrekking op de rechten en verplichtingen van de rechters van het Hof, de benoeming van de rechters van het Hof, hun opdracht en de ontheffing uit het ambt, en kwesties betreffende immuniteit, persoonlijke integriteit en tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid.

<sup>(1)</sup> K 39/16.

<sup>(2)</sup> Artikel 38, leden 3 tot en met 6, artikel 61, lid 6, artikel 83, lid 2, de artikelen 84 tot en met 87 en artikel 89 van de wet van 22 juli 2016.

<sup>(3)</sup> Artikel 26, lid 1, punt 1), onder g), en artikel 68, leden 5 tot en met 7, van de wet van 22 juli 2016.

<sup>(4)</sup> Artikel 38, leden 3 tot en met 6, artikel 61, leden 3 en 6, artikel 68, leden 5 tot en met 7, en artikel 83, lid 2, van de wet van 22 juli 2016.

<sup>(5)</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 14 september 2016 over de recente ontwikkelingen in Polen en hun impact op de grondrechten als vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2016/2774 (RSP)).

- (15) Op 14 oktober 2016 nam de Commissie van Venetië een advies aan over de wet van 22 juli 2016 <sup>(1)</sup>. Daarin stond dat de wet enkele verbeteringen inhield ten opzichte van de wet van 22 december 2015, waarover de Commissie van Venetië in maart 2016 advies had uitgebracht. De verbeteringen werden evenwel te beperkt in omvang bevonden, omdat andere bepalingen van de aangenomen wet de werkzaamheden van het Hof in sterke mate zouden vertragen en belemmeren en mogelijk ondoeltreffend zouden maken, alsmede de onafhankelijkheid van het Hof zouden ondermijnen door een buitensporige controle van de wetgevende en uitvoerende macht op de werking van het Hof. Die andere bepalingen hebben onder meer betrekking op de verdaging van een zaak met maximaal zes maanden op verzoek van vier rechters, de mogelijkheid voor de procureur-generaal om een terechtzitting te belemmeren door zijn afwezigheid, en de opschorting gedurende zes maanden en de daaropvolgende herregistratie van alle institutionele zaken. In het advies werd ook kritiek geuit op het systeem voor het voordragen van kandidaten voor het voorzitterschap van het Hof aan de president van de Republiek, dat ertoe zou kunnen leiden dat een kandidaat wordt benoemd die door een aanzienlijk aantal rechters niet wordt gesteund. Voorts werd geoordeeld dat het kabinet van de premier zonder grondwettelijke of wettelijke basis zeggenschap heeft willen krijgen over de geldigheid van uitspraken van het Hof door te weigeren die uitspraken te publiceren. In het advies werd tevens benadrukt dat het probleem van de benoeming van rechters niet was opgelost zoals was aanbevolen, en dat de uitvoering van het bepaalde in de wet van 22 juli 2016 dat de voorzitter van het Hof zaken moet toewijzen aan de in december benoemde rechters, in strijd zou zijn met de uitspraken van het Hof, die bindend zijn voor iedereen en dus ook voor alle nationale autoriteiten, met inbegrip van het Hof en zijn voorzitter. In het advies werd geconcludeerd dat het Poolse parlement zich door het aannemen van de wet de bevoegdheid had toegeëigend om de grondwet te herzien, terwijl het daarvoor in zijn hoedanigheid van gewone wetgevende macht niet bevoegd was. Volgens het advies bleven het Poolse parlement en de regering zich verzetten tegen de bevoegdheid van het Hof om in laatste instantie uitspraak te doen over grondwettelijke kwesties en eigenden zij zichzelf die bevoegdheid toe: zij wierpen nieuwe obstakels op voor een effectieve werking van het Hof, waarvan de onafhankelijkheid door hun toedoen verder werd ondermijnd. Nog volgens het advies leidt de verlenging van de constitutionele crisis tot een belemmering van het Constitutioneel Hof, dat niet langer zijn constitutionele rol van hoeder van de democratie, de rechtsstaat en de rechten van de mens kan spelen. De Poolse regering besloot niet deel te nemen aan de zitting van de Commissie van Venetië van 14 oktober 2016, omdat volgens haar het advies van de Commissie van Venetië eenzijdig was en geen rekening hield met het standpunt van de regering.
- (16) Op 26 oktober 2016 diende een groep parlementsleden van de *Sejm* een nieuw wetsvoorstel in over de organisatie van en de procedures voor het Constitutioneel Hof. Het voorstel bevat gedetailleerde bepalingen inzake de organisatie van en de procedures voor het Constitutioneel Hof, met inbegrip van nieuwe voorschriften inzake de verkiezing van de voorzitter en de vicevoorzitter van het Hof. Het voorstel vormt een aanvulling op het wetsvoorstel over de status van de rechters van het Constitutioneel Hof, dat op 30 september 2016 bij de *Sejm* werd ingediend (zie hierboven); beide wetsvoorstellen zijn nauw met elkaar verweven en zijn bedoeld ter vervanging van de wet van 22 juli 2016.
- (17) Op 27 oktober 2016, binnen de in de aanbeveling vastgestelde termijn van drie maanden, heeft de Poolse regering op de aanbeveling van de Commissie geantwoord. De Poolse regering is het op alle punten oneens met het in de aanbeveling vervatte standpunt en kondigt geen enkele nieuwe maatregel aan die tegemoetkomt aan de door de Commissie geuite bezorgdheid over de rechtsstaat.
- (18) Op 31 oktober 2016 stelde de VN-Commissie voor de rechten van de mens haar slotopmerkingen over het zevende periodieke verslag over Polen vast. De VN-Commissie sprak haar bezorgdheid uit over de negatieve gevolgen van de wetgevingshervormingen, met inbegrip van de wijzigingen van de wet inzake het Constitutioneel Hof van november en december 2015 en juli 2016, en over de niet-eerbiediging van de uitspraken van het Constitutioneel Hof alsook over de werking en de onafhankelijkheid van het Hof en over de uitvoering van het Verdrag. De VN-Commissie toonde zich eveneens bezorgd over de weigering van de premier om de uitspraken van maart en augustus 2016 van het Hof te publiceren, de pogingen van de regering om de samenstelling van het Hof op een door het Hof ongrondwettig bevonden wijze te veranderen, en de gerechtelijke procedure die is ingesteld tegen de voorzitter van het Hof wegens vermeend machtsmisbruik. In haar conclusie stelde de VN-Commissie dat Polen de integriteit en onafhankelijkheid van het Constitutioneel Hof en zijn rechters moet eerbiedigen en beschermen en dat het de uitvoering van alle uitspraken van het Hof moet waarborgen. Voorts drong de VN-Commissie er bij Polen op aan dat het onmiddellijk alle uitspraken van het Hof officieel zou publiceren, dat het zou afzien van maatregelen die de effectieve werking van het Hof belemmeren, en dat het zou zorgen voor een transparante en onpartijdige procedure voor de benoeming van rechters en voor een vaste benoemingstermijn, met inachtneming van alle vereisten van wettigheid uit hoofde van nationale en internationale wetgeving.
- (19) Op 7 november 2016 deed het Constitutioneel Hof een uitspraak over de grondwettigheid van de bepalingen van de wet van 22 juli 2016 met betrekking tot de selectie van de voorzitter en vicevoorzitter van het Hof <sup>(2)</sup>. Door de weigering van drie rechters van het Hof om deel te nemen aan de behandeling van die zaak <sup>(3)</sup> en het feit dat

<sup>(1)</sup> Advies nr. 860/2016, CDL-AD(2016)026.

<sup>(2)</sup> K 44/16.

<sup>(3)</sup> Zie de verordening van de voorzitter van het Constitutioneel Hof van 7 november 2016.

de drie rechters die in oktober 2015 tijdens de zevende zittingsperiode van de *Sejm* rechtsgeldig zijn benoemd, hun rechterlijk ambt bij het Hof niet hadden opgenomen, diende het Constitutioneel Hof de zaak te behandelen in een kamer van vijf rechters in plaats van in de voltallige kamer. Sinds 11 augustus 2016 kan het Constitutioneel Hof niet in voltallige kamer bijeenkomen. Op 10 november 2016 diende de behandeling van een zaak in voltallige kamer te worden verdaagd, omdat het vereiste quorum niet was bereikt. Bovendien kon de Algemene Assemblee op 30 november en 8 december 2016 geen resolutie aannemen over de voordracht van kandidaten voor het voorzitterschap van het Constitutioneel Hof, omdat het door de wet voorgeschreven quorum niet kon worden bereikt.

- (20) Op 1 december 2016 hechtte de Senaat zijn goedkeuring aan de wet van 30 november 2016 inzake de wettelijke status van de rechters van het Constitutioneel Hof (hierna „de wet inzake de status van rechters” genoemd).
- (21) Op 2 december 2016 hechtte de Senaat zijn goedkeuring aan de wet van 30 november 2016 inzake de organisatie van en de procedures voor het Constitutioneel Hof (hierna „de wet inzake de organisatie en de procedures” genoemd).
- (22) Op 14 december 2016 hield het Europees Parlement een debat over de situatie van de rechtsstaat in Polen. Tijdens dit debat heeft de Commissie de Poolse autoriteiten met aandrang opgeroepen de nieuwe wetgeving niet in werking te laten treden vóór het Constitutioneel Hof de kans heeft gekregen om de grondwettigheid ervan te onderzoeken.
- (23) Op 15 december 2016 heeft de Senaat zijn goedkeuring gehecht aan de wet van 13 december 2016 tot uitvoering van de wet inzake de organisatie en de procedures en de wet inzake de status van rechters (hierna „de uitvoeringswet” genoemd).
- (24) De drie voornoemde wetten werden op 19 december 2016 door de president van de Republiek ondertekend en vervolgens in het staatsblad gepubliceerd. Op dezelfde dag werd Julia Przyłębska, een door de nieuwe *Sejm* verkozen rechter, door de president van de Republiek tot waarnemend voorzitter van het Constitutioneel Hof benoemd.
- (25) Op 20 december 2016 stond rechter Julia Przyłębska toe dat de drie rechters die tijdens de achtste zittingsperiode van de *Sejm* zonder geldige rechtsgrondslag waren benoemd, hun ambt bij het Hof opnamen, en zij belegde nog voor dezelfde dag een bijeenkomst van de Algemene Assemblee. Gelet op de korte termijn verzocht één rechter, die die dag niet aanwezig kon zijn, om de bijeenkomst met een dag uit te stellen. Dat werd door rechter Julia Przyłębska geweigerd en zeven andere rechters namen evenmin deel aan de bijeenkomst. Slechts zes rechters, onder wie de drie onrechtmatig benoemde rechters, namen aan de bijeenkomst deel en verkozen twee kandidaten, Julia Przyłębska en Mariusz Muszyński, die aan de president van de Republiek werden voorgedragen.
- (26) Op 21 december 2016 benoemde de president van de Republiek rechter Julia Przyłębska als voorzitter van het Constitutioneel Hof,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

1. De Republiek Polen zou naar behoren rekening moeten houden met de hierna toegelichte analyse van de Commissie en zou de in punt 7 van deze aanbeveling vermelde maatregelen moeten nemen om de geconstateerde problemen binnen de gestelde termijn te verhelpen.

#### 1. REIKWIJDTE VAN DE AANBEVELING

2. De onderhavige aanbeveling dient ter aanvulling van de aanbeveling van 27 juli 2016. In de onderhavige aanbeveling wordt nagegaan welke van de in de vorige aanbeveling geuite punten van zorg zijn aangepakt, worden de resterende punten van zorg vermeld en wordt een aantal nieuwe punten van zorg genoemd die sinds de vorige aanbeveling bij de Commissie zijn ontstaan met betrekking tot de rechtsstaat in Polen. Op basis daarvan worden aanbevelingen gedaan aan de Poolse autoriteiten voor mogelijke remedies. De punten van zorg hebben betrekking op:
  1. de benoeming van rechters bij het Constitutioneel Hof en het niet uitvoeren van de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 3 en 9 december 2015 en 11 augustus 2016 over deze aangelegenheden;

2. het niet publiceren en uitvoeren van een aantal uitspraken van het Constitutioneel Hof sinds maart 2016, met inbegrip van de uitspraken van 9 maart en 11 augustus over de wetgeving inzake het Constitutioneel Hof;
3. de effectieve werking van het Constitutioneel Hof en de effectiviteit van de grondwettelijke toetsing van nieuwe wetgeving, in het bijzonder gelet op de recent aangenomen wetgeving inzake het Constitutioneel Hof, en met name de wet inzake de status van rechters, de wet inzake de organisatie en de procedures en de uitvoeringswet;
4. de voorschriften die van toepassing zijn op de selectie van kandidaten voor het voorzitterschap en het vicevoorzitterschap van het Constitutioneel Hof en op de benoeming van een waarnemend voorzitter van het Constitutioneel Hof in de wet inzake de organisatie en de procedures en de uitvoeringswet.

## 2. BENOEMING VAN RECHTERS BIJ HET CONSTITUTIONEEL HOF

3. De Commissie beval de Poolse autoriteiten in haar aanbeveling van 27 juli 2016 <sup>(1)</sup> aan volledig uitvoering te geven aan de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 3 en 9 december 2015, wat betekent dat de drie rechters die in oktober 2015 tijdens de zevende zittingsperiode van de *Sejm* rechtsgeldig zijn benoemd, hun rechterlijk ambt bij het Constitutioneel Hof kunnen opnemen en dat de drie rechters die tijdens de achtste zittingsperiode van de *Sejm* zonder geldige rechtsgrondslag zijn benoemd, hun rechterlijk ambt niet opnemen.
4. Met betrekking tot de wet van 22 juli 2016 inzake het Constitutioneel Hof wees de Commissie erop dat deze in strijd is met de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 3 en 9 december. Artikel 90 <sup>(2)</sup> bepaalt dat de voorzitter van het Constitutioneel Hof zaken moet toewijzen aan alle rechters die door de president van de Republiek zijn beëdigd, maar die hun ambt nog niet hebben opgenomen. Die bepaling lijkt te zijn bedoeld voor de drie rechters die in december 2015 tijdens de achtste zittingsperiode van de *Sejm* niet rechtsgeldig zijn benoemd. Die zouden daardoor hun ambt kunnen opnemen en zodoende de vacante posten kunnen innemen waarop de vorige *Sejm*-legislatuur al rechtsgeldig drie rechters had benoemd, zoals wordt opgemerkt in de uitspraken van 3 en 9 december 2015.
5. Het Constitutioneel Hof heeft in zijn uitspraak van 11 augustus 2016 geoordeeld dat artikel 90 van de wet van 22 juli 2016 ongrondwettig is en de Commissie van Venetië heeft in haar advies van 14 oktober 2016 bevestigd dat die bepaling niet strookt met het beginsel van de rechtsstaat <sup>(3)</sup>.
6. De Poolse regering weigert echter nog steeds de geldigheid van het arrest van 11 augustus 2016 te erkennen en het in het staatsblad te publiceren (zie deel 3 hieronder).
7. Bovendien wordt in de nieuwe wet inzake de status van rechters opnieuw een bepaling <sup>(4)</sup> ingevoerd als die van artikel 90 van de wet van 22 juli 2016, die in de uitspraak van 11 augustus 2016 ongrondwettig was verklaard. Bepalingen die een soortgelijk effect beogen, zijn ook opgenomen in de wet inzake de organisatie en de procedures <sup>(5)</sup> en in de uitvoeringswet <sup>(6)</sup>.
8. In haar antwoord van 27 oktober 2016 stelt de Poolse regering dat in de uitspraken van 3 en 9 december 2015 van het Hof niet wordt gespecificeerd welke rechters hun ambt moeten opnemen en dat de benoeming van vijf rechters door de nieuwe *Sejm*-legislatuur in december 2015 rechtsgeldig is. Die redenering geeft aanleiding tot ernstige bezorgdheid over de rechtsstaat, aangezien zij de twee uitspraken van december elke werking ontzegt en in tegenspraak is met de redenering die het Hof consequent heeft herhaald, onder meer in de uitspraak van 11 augustus 2016. Het antwoord impliceert dat, met of zonder de uitspraken van het Hof, de situatie dezelfde zou blijven.

<sup>(1)</sup> Deel 2.

<sup>(2)</sup> Zie ook artikel 6, lid 7.

<sup>(3)</sup> Advies nr. 860/2016, CDL-AD(2016)026, punt 106.

<sup>(4)</sup> Zie artikel 5.

<sup>(5)</sup> Zie artikel 6, lid 1, en artikel 11, lid 5.

<sup>(6)</sup> Zie artikel 18, lid 2, en artikel 21, lid 2.

9. In het antwoord wordt erkend dat het dictum van de uitspraak van het Constitutioneel Hof van 3 december 2015 wijst op de verplichting voor de president van de Republiek om onmiddellijk de eed af te nemen van een door de *Sejm* voor het Hof verkozen rechter. De Poolse regering is evenwel van mening dat die uitspraak andere autoriteiten er niet toe kan verplichten bepalingen toe te passen op de manier die in een bepaalde zaak is gespecificeerd. Die interpretatie beperkt het effect van de uitspraken van 3 en 9 december 2015 tot een loutere publicatieverplichting voor de regering, maar ontdoet de uitspraken van elk verder juridisch en praktisch effect, met name wat betreft de verplichting voor de president van de Republiek om de eed af te nemen van de betrokken rechters. Een dergelijke interpretatie druist in tegen het beginsel van loyale samenwerking tussen de staatsorganen, waarvan in de adviezen van de Commissie van Venetië wordt benadrukt dat het een grondwettelijk vereiste betreft in een democratische rechtsstaat.
10. De Commissie doet voorts opmerken dat ook de Commissie van Venetië van oordeel is dat een oplossing voor het huidige conflict over de samenstelling van het Constitutioneel Hof „gebaseerd moet zijn op de verplichting de uitspraken van het Constitutioneel Hof te eerbiedigen en volledig uit te voeren” en „derhalve een oproep doet tot alle organen van de staat en met name de *Sejm* om de uitspraken ten volle te eerbiedigen en uit te voeren” <sup>(1)</sup>.
11. Concluderend is de Commissie van oordeel dat de Poolse autoriteiten de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 3 en 9 december 2015 moeten eerbiedigen en volledig moeten uitvoeren. De uitspraken vereisen dat de staatsinstellingen hun loyale medewerking verlenen opdat, overeenkomstig de rechtsstaat, de drie rechters die tijdens de zevende zittingsperiode van de *Sejm* zijn benoemd, hun rechterlijk ambt bij het Constitutioneel Hof kunnen opnemen en de drie rechters die tijdens de achtste zittingsperiode van de *Sejm* zonder geldige rechtsgrondslag zijn benoemd, dit ambt niet opnemen. De desbetreffende bepalingen van de wet van 22 juli 2016 inzake het Constitutioneel Hof baren vanuit het oogpunt van rechtsstatelijkheid ernstig zorgen en zijn in de uitspraak van het Constitutioneel Hof van 11 augustus 2016 ongrondwettig bevonden. De Poolse autoriteiten zouden die uitspraak eveneens moeten eerbiedigen, publiceren en uitvoeren. Voorts zijn de bepalingen <sup>(2)</sup> met een soortgelijk effect in de wet inzake de status van rechters, de wet inzake de organisatie en de procedures en de uitvoeringswet, eveneens in strijd met die uitspraken en mogen zij niet worden toegepast.

### 3. HET NIET PUBLICEREN EN UITVOEREN VAN DE UITSPRAAK VAN HET CONSTITUTIONEEL HOF VAN 9 MAART 2016 EN VAN DE SINDS DIE DATUM GEDANE UITSPRAKEN

12. De Commissie beval de Poolse autoriteiten in haar aanbeveling van 27 juli 2016 aan de uitspraak van het Constitutioneel Hof van 9 maart 2016 en de daarna gedane uitspraken te publiceren en volledig uit te voeren, alsmede te waarborgen dat toekomstige uitspraken automatisch worden gepubliceerd zonder dat daarvoor een beslissing van de uitvoerende of de wetgevende macht nodig is.
13. Op 16 augustus 2016 publiceerde de Poolse regering, op basis van artikel 89 van de wet van 22 juli 2016, 21 uitspraken die het Constitutioneel Hof had gedaan tussen 6 april 2016 en 19 juli 2016. In weerwil van het verzoek in de aanbeveling van de Commissie zijn de twee uitspraken van 9 maart en 11 augustus 2016 echter nog steeds niet door de Poolse regering gepubliceerd. Bovendien is tot nog toe geen van de 16 uitspraken die het Constitutioneel Hof na 11 augustus 2016 heeft gedaan, gepubliceerd.
14. Het Constitutioneel Hof heeft in zijn uitspraak van 11 augustus 2016 verklaard dat artikel 89 van de wet van 22 juli 2016 ongrondwettig is, omdat het niet in overeenstemming is met de beginselen van de scheiding der machten en het machts evenwicht en met de onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties van andere machten.
15. In haar antwoord van 27 oktober bevestigt de Poolse regering haar standpunt dat zij bevoegd is om de rechtmatigheid van de uitspraken van het Hof te controleren en dat de automatische publicatie van uitspraken niet kan worden gegarandeerd.
16. In artikel 114, leden 1 en 2, van de wet inzake de organisatie en de procedures is bepaald dat „uitspraken worden gepubliceerd in het staatsblad, in overeenstemming met de beginselen van en op de wijze als bepaald in de grondwet en de wet van 20 juli 2000 inzake de bekendmaking van de normatieve handelingen en bepaalde andere rechtshandelingen [...]”. Voorts is bepaald dat „de voorzitter van het Hof de opdracht geeft tot de publicatie van de uitspraken”. Die bepaling is op zich een stap in de juiste richting.

<sup>(1)</sup> Advies nr. 833/2015, CDL-AD(2016)001, punt 136.

<sup>(2)</sup> Zie de voetnoten onder punt 7.

17. Echter, artikel 19 van de uitvoeringswet bepaalt dat „uitspraken en beslissingen van het Hof die tot stand zijn gekomen in strijd met de wet inzake het Constitutioneel Hof van 25 juni 2015 [...] of de wet inzake het Constitutioneel Hof van 22 juli 2016 en die dateren van vóór de inwerkingtreding van de in artikel 1 bedoelde wet, worden gepubliceerd in het toepasselijke staatsblad nadat daartoe de opdracht is gegeven door de waarnemende voorzitter van het Hof, tenzij zij betrekking hebben op regelgevende instrumenten die niet langer van toepassing zijn”. Een soortgelijke bepaling was reeds ongrondwettig bevonden in de uitspraak van het Hof van 11 augustus 2016. De Commissie heeft in haar aanbeveling benadrukt dat de vermelding dat de uitspraken onwettig zijn, in strijd is met het beginsel van de scheiding der machten aangezien het niet aan de *Sejm* is om over de rechtsgeldigheid van uitspraken te oordelen <sup>(1)</sup>. De Commissie van Venetië heeft dit standpunt in haar twee adviezen bevestigd <sup>(2)</sup>. Door uit te sluiten dat uitspraken worden gepubliceerd die betrekking hebben op normatieve handelingen die niet langer van toepassing zijn, zoals bepaald in artikel 19 van de uitvoeringswet, worden bovendien met name de uitspraken van 9 maart, 11 augustus en 7 november 2016 van publicatie uitgesloten. Zolang de voorzitter van het Constitutioneel Hof niet is benoemd, verhindert deze bepaling de volledige publicatie van alle uitspraken. Bovendien biedt artikel 114, lid 2, van de wet inzake de organisatie en de procedures geen garantie dat de toekomstige voorzitter van het Hof alle uitspraken zal laten publiceren die dateren van vóór zijn ambtstermijn.
18. Het feit dat de Poolse regering vooralsnog weigert de uitspraken van 9 maart 2016 en 11 augustus 2016 met betrekking tot de wetgeving inzake het Constitutioneel Hof en alle andere uitspraken van het Constitutioneel Hof sinds 11 augustus 2016 in het staatsblad te publiceren, zorgt voor onzekerheid omtrent de rechtsgrondslag voor de gerechtelijke werkzaamheden van het Hof en omtrent de rechtsgevolgen van zijn uitspraken. Deze onzekerheid ondermijnt de effectiviteit van de grondwettelijke toetsing en baart vanuit het oogpunt van rechtsstatelijkheid ernstig zorgen. De naleving van definitieve uitspraken is een essentieel vereiste van de rechtsstaat. De weigering om een bindende en definitieve uitspraak te publiceren, doet afbreuk aan het van rechtswege van kracht worden ervan en aan de beginselen van legaliteit en de scheiding der machten.

#### 4. TOETSING VAN DE WET INZAKE HET CONSTITUTIONEEL HOF EN EFFECTIVITEIT VAN DE TOETSING VAN NIEUWE WETGEVING AAN DE GRONDWET

19. De Commissie heeft in haar aanbeveling van 27 juli 2016 de wet van 22 juli 2016 en de impact ervan in detail behandeld, rekening houdende met de afzonderlijke en collectieve effecten ervan, met eerdere jurisprudentie van het Constitutioneel Hof en met het advies van de Commissie van Venetië. De Commissie heeft de Poolse autoriteiten aangeraden ervoor te zorgen dat alle hervormingen van de wet inzake het Constitutioneel Hof in overeenstemming zijn met de uitspraken van het Constitutioneel Hof, met inbegrip van de uitspraken van 3 en 9 december 2015 en 9 maart 2016, en volledig rekening te houden met het advies van de Commissie van Venetië van 11 maart 2016. In het bijzonder heeft de Commissie de Poolse autoriteiten aanbevolen ervoor te zorgen dat de effectiviteit van het Constitutioneel Hof als hoeder van de grondwet niet wordt ondermijnd door het afzonderlijke of gecombineerde effect van vereisten, zoals die welke betrekking hebben op het quorum, de behandeling van zaken in chronologische volgorde, de mogelijkheid voor de rijksprocureur-generaal om de behandeling van zaken te verhinderen, het uitstellen van beraadslagingen of overgangsmaatregelen die van invloed zijn op aanhangige zaken en waarbij zaken worden opgeschort.
20. In haar antwoord van 27 oktober 2016 gaat de Poolse regering eraan voorbij dat de wet van 22 juli 2016 niet tegemoetkomt aan het merendeel van de door de Europese Commissie en de Commissie van Venetië geuite punten van zorg. Voorts wordt in het antwoord betwist dat een effectieve toetsing door het Hof wordt verhinderd, op basis van het argument dat het Hof tijdens de zogenaamde constitutionele crisis toch uitspraken heeft kunnen doen. Dit argument is echter niet relevant aangezien het Hof daartoe de kwestieuze procedurele voorschriften net buiten beschouwing moest laten (uitspraak van 11 augustus 2016) en aangezien het net die uitspraken zijn die de regering weigert te publiceren om zo te voorkomen dat zij rechtsgevolgen hebben.
21. Het antwoord bevat ook een beknopte toelichting bij de verenigbaarheid van de bovengenoemde wetgeving met de grondrechten. De Commissie merkt op dat deze toelichting niet wegneemt dat er behoefte is aan een echt effectieve grondwettelijke toetsing door het Constitutioneel Hof.

<sup>(1)</sup> Zie punt 23 van de aanbeveling.

<sup>(2)</sup> Advies nr. 860/2016, punt 101. Advies nr. 833/2015, punten 43, 142 en 143.

22. In het antwoord betwist de Poolse regering voorts de fundamentele rol die het Constitutioneel Hof speelt in het garanderen van de rechtsstaat in Polen. De Commissie is het daarmee niet eens. Het Constitutioneel Hof is wel degelijk een van de belangrijkste hoeders van de rechtsstaat in Polen, vooral omdat het moet oordelen over de grondwettigheid van de Poolse wetten. Uit de Poolse grondwet blijkt duidelijk dat het Constitutioneel Hof bevoegd is om uitspraak te doen over de verenigbaarheid van wetten en internationale verdragen met de grondwet, de verenigbaarheid van wetten met geratificeerde verdragen waarvan de ratificatie vooraf bij wet moet worden goedgekeurd, de verenigbaarheid van door de centrale staatsorganen vastgestelde regelgevingshandelingen met de grondwet, de geratificeerde verdragen en de wetten en de verenigbaarheid van de doelstellingen of de activiteiten van politieke partijen met de grondwet, alsmede over grondwettelijke beroepen <sup>(1)</sup>. Het Constitutioneel Hof moet zich eveneens uitspreken over jurisdictiegeschillen tussen centrale constitutionele organen van de staat <sup>(2)</sup>. Aan die fundamentele rol van het Hof wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat volgens de grondwet in het geval van een schending van de grondwet of een wet door bepaalde personen het staatstribunaal bevoegd is <sup>(3)</sup> en dat de president van de Republiek toeziet op de naleving van de grondwet <sup>(4)</sup>.
23. De Commissie neemt er nota van dat de wet inzake de organisatie en de procedures geen gewag meer maakt van de volgende bepalingen van de wet van 22 juli 2016, die in de aanbeveling als een punt van zorg waren aangemerkt: het behandelen van zaken in voltallige kamer (artikel 26, lid 1, punt 1), onder g)) <sup>(5)</sup>, de behandeling van zaken in chronologische volgorde (artikel 38, lid 3) <sup>(6)</sup>, het uitstellen van beraadslagingen (artikel 68, leden 5 tot en met 8) <sup>(7)</sup>, de mogelijkheid voor de rijksprocureur-generaal om de behandeling van zaken te verhinderen (artikel 61, lid 6) <sup>(8)</sup>, en de overgangsbepalingen voor aanhangige zaken (de artikelen 83 tot en met 86) <sup>(9)</sup>. De Commissie merkt op dat die kwesties konden worden aangepakt louter door de uitspraak van het Constitutioneel Hof van 11 augustus 2016, waarin die bepalingen ongrondwettig waren verklaard, te publiceren, en dat daarvoor geen nieuwe wet nodig was.
24. Ondanks de genoemde verbeteringen blijven er volgens de Commissie nog punten van zorg bestaan. Met name zijn er nog steeds elf rechters nodig voor een voltallige kamer, terwijl dat er volgens de wet van 1997 inzake het Constitutioneel Hof en de wet van 25 juni 2015 negen waren. In de aanbeveling <sup>(10)</sup> werd er reeds op gewezen dat hierdoor het besluitvormingsproces in het Constitutioneel Hof aanzienlijk wordt verzwakt, met name in de huidige omstandigheden, waarbij het Constitutioneel Hof slechts over twaalf rechters beschikt (aangezien de drie rechters die in oktober 2015 tijdens de zevende zittingsperiode van de *Sejm* rechtsgeldig zijn benoemd, hun rechterlijk ambt niet hebben opgenomen). Het in de aanbeveling signaleerde risico dat het quorum voor een voltallige kamer mogelijk niet altijd kan worden bereikt, heeft zich inmiddels al verwezenlijkt <sup>(11)</sup>.
25. Bovendien bevatten de wet inzake de organisatie en de procedures, de wet inzake de status van rechters en de uitvoeringswet andere bepalingen die bepaalde in de aanbeveling genoemde punten van zorg verergeren (zie deel 2 over de aanstelling van rechters en deel 3 over de publicatie van uitspraken), of die aanleiding geven tot nieuwe punten van zorg over de situatie van de rechters (zie punt 4.1) en de benoeming van de voorzitter, de vicevoorzitter en de waarnemend voorzitter van het Hof (zie deel 5).

#### 4.1. Punten van zorg met betrekking tot de situatie van de rechters

##### 4.1.1. Tuchtprocedures

26. Artikel 26 van de wet inzake de status van rechters bepaalt: „Een door een rechter van het Hof begane overtreding als bedoeld in artikel 24, lid 1, kan door [...] de president van de Republiek Polen op verzoek van de procureur-generaal en na raadpleging van de eerste voorzitter van het Hooggerechtshof worden aangegeven bij de voorzitter

<sup>(1)</sup> Artikel 188 van de grondwet.

<sup>(2)</sup> Artikel 189 van de grondwet.

<sup>(3)</sup> Artikel 198 van de grondwet verwijst naar de president van de Republiek, de premier en de leden van de ministerraad, de voorzitter van de Nationale Bank van Polen, de voorzitter van de Hoogste Kamer van Toezicht, de leden van de Nationale Omroepraad, de personen aan wie de premier beheersbevoegdheden over een ministerie heeft verleend, en de opperbevelhebber van de strijdkrachten.

<sup>(4)</sup> Artikel 126 van de grondwet.

<sup>(5)</sup> Zie punt 4.2.1 van de aanbeveling.

<sup>(6)</sup> Zie punt 4.2.3 van de aanbeveling.

<sup>(7)</sup> Zie punt 4.2.7 van de aanbeveling.

<sup>(8)</sup> Zie punt 4.2.6 van de aanbeveling.

<sup>(9)</sup> Zie punt 4.2.8 van de aanbeveling.

<sup>(10)</sup> Zie punt 43 van de aanbeveling.

<sup>(11)</sup> Zie overweging 19.



van het Hof.”<sup>(1)</sup>. Artikel 27, lid 5, bepaalt: „Indien de met de tuchtprocedure belaste functionaris geen redenen ziet om op verzoek van een gerechtigde autoriteit een tuchtprocedure te starten, geeft hij een beschikking af tot weigering om een procedure in te leiden. De autoriteit die de in artikel 26 bedoelde aangifte heeft gedaan, kan binnen zeven dagen na de betekening van die beschikking, een klacht indienen bij de tuchtraad van eerste aanleg.”. Overeenkomstig artikel 27, lid 6, onderzoekt de tuchtraad de klacht binnen 14 dagen na de datum waarop zij is ingediend. Indien de beschikking tot weigering om een procedure in te leiden wordt ingetrokken, zijn de instructies van de tuchtraad over het vervolg van de procedure bindend voor de met de tuchtprocedure belaste functionaris.

27. De Commissie benadrukte in haar rechtsstaataanbeveling met betrekking tot de wet van 22 december 2015 dat de president van de Republiek niet over de bevoegdheid zou mogen beschikken om een tuchtprocedure in te leiden; de Commissie merkte eveneens op dat het schrappen van die bepaling met de wet van 22 juli 2016 een verbetering inhield. Voorts herinnert de Commissie eraan dat de bepaling in de wet van 22 december 2015 die andere staatsinstellingen een rol toebedeelt bij tuchtprocedures ten aanzien van rechters van het Hof, door het Hof in zijn uitspraak van 9 maart 2016 ongrondwettig is verklaard en door de Commissie van Venetië in haar advies van 11 maart 2016 is bekritiseerd. De Commissie is dan ook bezorgd over de herinvoering van een bepaling die de president van de Republiek de bevoegdheid verleent om een tuchtprocedure in te leiden. De onafhankelijkheid van het Hof kan worden aangetast door het feit dat die procedure kan worden ingeleid door instellingen buiten de rechterlijke macht en door het feit dat die instellingen een klacht kunnen indienen bij de tuchtraad van eerste aanleg indien de met de tuchtprocedure belaste functionaris geen redenen ziet om een tuchtprocedure in te leiden.

#### 4.1.2. Mogelijkheid tot vervroegde pensionering

28. Artikel 10 van de uitvoeringswet bepaalt: „1. Rechters van het Hof van wie de ambtstermijn is aangevangen vóór de datum van inwerkingtreding van de [wet inzake de status van rechters], kunnen binnen één maand na de inwerkingtreding van die wet bij de voorzitter van het Hof een verklaring indienen dat zij met pensioen gaan als gevolg van de invoering tijdens hun ambtstermijn van de nieuwe voorschriften voor de uitoefening van het ambt van rechter van het Hof, als vastgesteld in artikel 11, lid 3, en de artikelen 13 en 14 van deze wet<sup>(2)</sup>. 2. De pensionering van een rechter uit hoofde van lid 1 gaat in op de eerste dag van de maand na de maand waarin de verklaring is ingediend. De pensionering wordt bevestigd bij beschikking van de voorzitter van het Hof.”.
29. Die bepaling lijkt de rechters van het Hof een stimulans te bieden voor een vervroegde pensionering aangezien zij op die manier uitzonderlijk ten volle kunnen profiteren van de voordelen die de status van gepensioneerd rechter meebrengt, daaronder begrepen een pensioen, zonder dat zij hun mandaat hebben voltooid. Voor rechters die niet willen blijven werken volgens de nieuwe regels, is een vervroegde pensionering in die omstandigheden voordeliger dan gewoon ontslag nemen. Door die gunstiger regeling aan te bieden, raakt de wetgevende macht aan de onafhankelijkheid van het Hof, aangezien de regeling de huidige rechters van het Hof aanmoedigt om af te treden vóór het einde van hun ambtstermijn en hun beslissing daaromtrent beïnvloedt.

#### 4.1.3. Andere bepalingen

30. De wet inzake de status van rechters legt de rechters van het Hof nieuwe verplichtingen op met betrekking tot de financiële deelneming in bedrijven<sup>(3)</sup> en het indienen van vermogensverklaringen<sup>(4)</sup> en verklaringen over de economische activiteit van hun echtgenoot<sup>(5)</sup>. Bovendien voorziet de wet in verstrekkende gevolgen wanneer die verplichtingen niet worden nageleefd: de niet-nakoming van de betrokken verplichtingen staat gelijk met een ontslag uit het ambt van rechter van het Hof. De betrokken bepalingen doen vragen rijzen naar de evenredigheid en, zoals het Hooggerechtshof opmerkt, de grondwettigheid<sup>(6)</sup> ervan. Daarom is het bijzonder belangrijk dat die bepalingen aan een effectieve constitutionele toetsing worden onderworpen.

<sup>(1)</sup> Artikel 24, lid 1, bepaalt: „Het Hof voert een tuchtprocedure tegen rechters van het Hof die een inbreuk plegen op de wet, die de waardigheid van het ambt van rechter van het Hof in het gedrang brengen, die de gedragscode voor rechters van het Constitutioneel Hof schenden of die ander onethisch gedrag vertonen waardoor het vertrouwen in hun onpartijdigheid of onafhankelijkheid in het gedrang kan komen.”.

<sup>(2)</sup> Artikel 11, lid 3, van de wet inzake de status van rechters verwijst naar de regels inzake de financiële deelneming van rechters in een bedrijf; artikel 13 verwijst naar de verplichting voor rechters van het Hof om de activiteiten van hun echtgenoot op te geven; artikel 14 verwijst naar de verplichting voor rechters van het Hof om een vermogensverklaring in te dienen.

<sup>(3)</sup> Artikel 11, lid 3.

<sup>(4)</sup> Artikel 14.

<sup>(5)</sup> Artikel 13.

<sup>(6)</sup> Zie het advies van het Hooggerechtshof over het ontwerp van de wet inzake de status van rechters van 12 oktober 2016.

31. De Commissie merkt ook op dat de wet inzake de organisatie en de procedures de interne organisatie van het Constitutioneel Hof aanzienlijk wijzigt, door het Bureau van het Constitutioneel Hof te vervangen door twee nieuwe organen: het Register en het Bureau van de juridische dienst van het Hof <sup>(1)</sup>. De uitvoeringswet bepaalt dat het Bureau van het Constitutioneel Hof uiterlijk op 31 december 2017 wordt opgeheven <sup>(2)</sup> en dat niet kan worden gegarandeerd dat de huidige werknemers na die datum bij het Hof kunnen blijven werken <sup>(3)</sup>. In de huidige context van lopende geschillen over het Constitutioneel Hof, en gelet op de in deel 5 van deze aanbeveling geuite punten van zorg over de benoeming van een nieuwe voorzitter en een waarnemend voorzitter van het Hof, zou die reorganisatie verdere instabiliteit van het Hof kunnen veroorzaken en gevolgen kunnen hebben voor de effectiviteit van de constitutionele toetsing.

#### 4.2. Vacatio legis

32. Belangrijke bepalingen van de uitvoeringswet zullen in werking treden zonder vacatio legis <sup>(4)</sup>, op de dag na de bekendmaking van de wet. Ook belangrijke bepalingen van de wet inzake de organisatie en de procedures en van de wet inzake de status van rechters zullen in werking treden zonder vacatio legis, op de dag na de bekendmaking ervan, waaronder bepalingen op grond waarvan de rechters die in december op onrechtmatige wijze zijn benoemd, hun ambt kunnen opnemen <sup>(5)</sup>. De bepalingen van de wet van 22 juli 2016 inzake het Constitutioneel Hof zullen niet langer van toepassing zijn vanaf de dag na de bekendmaking van de uitvoeringswet <sup>(6)</sup>.
33. Bijgevolg zal het Constitutioneel Hof de grondwettigheid van die belangrijke bepalingen niet kunnen onderzoeken alvorens die bepalingen in werking treden. In dergelijke omstandigheden kan een grondwettelijke toetsing niet langer als effectief worden beschouwd. In dit verband wordt eraan herinnerd dat de Commissie van Venetië in haar advies van 11 maart 2016 heeft beklemtoond dat het Constitutioneel Hof in de gelegenheid moet worden gesteld een gewone wet die de werking van het Hof regelt, te beoordelen voordat die wet in werking treedt.

#### 4.3. Gevolgen van tekortkomingen inzake de effectiviteit van grondwettelijke toetsing voor nieuwe wetten

34. De *Sejm* heeft, vaak via een spoedprocedure, een aantal bijzonder gevoelige nieuwe wetgevingshandelingen aangenomen, zoals met name een mediawet <sup>(7)</sup>, een nieuwe wet op de overheidsdiensten <sup>(8)</sup>, een wet tot wijziging van de wet op de politiediensten en sommige andere wetten <sup>(9)</sup>, wetten op het openbaar ministerie <sup>(10)</sup>, en een nieuwe wet op de Ombudsman en tot wijziging van sommige andere wetten <sup>(11)</sup>. De Commissie heeft met brieven van 1 februari 2016 en 3 maart 2016 bij de Poolse regering geïnformeerd naar de stand en de inhoud van deze wetgevingshervormingen, maar heeft deze informatie vooralsnog niet ontvangen. De *Sejm* heeft ook een aantal andere gevoelige wetsontwerpen aangenomen, zoals een wet op de Nationale Mediaraad <sup>(12)</sup> en een nieuwe terrorismebestrijdingswet <sup>(13)</sup>.

<sup>(1)</sup> De artikelen 16 tot en met 32 bevatten gedetailleerde bepalingen over het Register en het Bureau van de juridische dienst van het Hof.

<sup>(2)</sup> Artikel 11.

<sup>(3)</sup> Artikel 13.

<sup>(4)</sup> Volgens artikel 23 treden de volgende artikelen in werking met ingang van de dag na de bekendmaking: de artikelen 1, 2, 3, 12 en 16 tot en met 22. De volgende artikelen treden in werking op 1 januari 2018: de artikelen 4, 5 en 8. De andere artikelen van het wetsvoorstel treden 14 dagen na de bekendmaking in werking. De artikelen die in werking treden op de dag na de bekendmaking hebben onder meer betrekking op de benoeming van een „waarnemend voorzitter van het Constitutioneel Hof”, de integratie van de drie rechters die in december op onrechtmatige wijze zijn verkozen, en de nieuwe verkiezingsprocedure voor kandidaten voor het voorzitterschap van het Constitutioneel Hof.

<sup>(5)</sup> Zie de artikelen 1 en 2 van de uitvoeringswet. De andere bepalingen van de twee wetten treden 14 dagen na de bekendmaking ervan in werking. Enkel de artikelen 16 tot en met 32 van de wet inzake de organisatie en de procedures treden in werking op 1 januari 2018.

<sup>(6)</sup> Zie de artikelen 3 en 23. Enkel de artikelen 18, leden 1, 4 en 5, van de wet van 22 juli inzake de organisatorische en administratieve arbeidsomstandigheden bij het Constitutioneel Hof en het Bureau van het Constitutioneel Hof blijven tot 1 januari 2018 van kracht.

<sup>(7)</sup> Wet van 30 december 2015 tot wijziging van de omroepwet, gepubliceerd in het staatsblad op 7 januari 2016, item 25.

<sup>(8)</sup> Wet van 30 december 2015 tot wijziging van de wet op de overheidsdiensten en sommige andere wetten, gepubliceerd in het staatsblad op 8 januari 2016, item 34.

<sup>(9)</sup> Wet van 15 januari 2016 tot wijziging van de wet op de politiediensten en sommige andere wetten, gepubliceerd in het staatsblad op 4 februari 2016, item 147.

<sup>(10)</sup> Wet van 28 januari 2016 op het openbaar ministerie, gepubliceerd in het staatsblad op 15 februari 2016, item 177; wet van 28 januari 2016 — uitvoeringsbepalingen bij de wet — Wet op het openbaar ministerie, gepubliceerd in het staatsblad op 15 februari 2016, item 178.

<sup>(11)</sup> Wet van 18 maart 2016 op de Ombudsman en tot wijziging van sommige andere wetten. De wet is ondertekend door de president van de Republiek op 4 mei 2016.

<sup>(12)</sup> Wet van 22 juni 2016 op de Nationale Mediaraad. De wet is ondertekend door de president van de Republiek op 27 juni 2016.

<sup>(13)</sup> Wet van 10 juni 2016 inzake de terrorismebestrijding. De wet is ondertekend door de president van de Republiek op 22 juni 2016. De Commissie heeft er voorts weet van dat een nieuwe wet tot wijziging van de wet op de Nationale Raad voor Justitie en sommige andere wetten op 5 mei 2016 door de minister van Justitie is ingediend bij het nationaal centrum voor de wetgeving.

35. De Commissie is van oordeel dat er geen sprake is van een effectieve toetsing van wetgevingshandelingen zoals hierboven bedoeld aan de grondwet, met inbegrip van de grondrechten, zolang de macht van het Constitutioneel Hof om een effectieve constitutionele toetsing te verrichten, wordt beknot.
36. Zo doet de Commissie opmerken dat nieuwe wetgeving (en met name de mediawetgeving <sup>(1)</sup>) zorgen baart wat de vrijheid en het pluralisme van de media betreft. Meer in het bijzonder wijzigt de nieuwe mediawetgeving de regels voor de benoeming van de leden van de raden van bestuur en toezicht van de openbare omroepen, die onder regeringscontrole komen te staan (de minister van Financiën) en niet onder een onafhankelijk orgaan. De nieuwe wetgeving bepaalt eveneens dat de bestaande raden van bestuur en toezicht onmiddellijk worden ontbonden. De Commissie vraagt zich in dit verband af hoe het zit met de rechtsverweermiddelen van de personen die door de wet worden getroffen. Op 13 december 2016 heeft het Constitutioneel Hof in een kamer van vijf rechters een uitspraak gedaan <sup>(2)</sup> waarin het een aantal bepalingen van de wetgeving ongrondwettig heeft verklaard.
37. Ook wetgeving zoals de nieuwe wet op de overheidsdiensten <sup>(3)</sup> is van belang vanuit het oogpunt van rechtsstatelijkheid en de grondrechten. In dat verband had de Commissie in haar brieven van 1 februari en 3 maart 2016 <sup>(4)</sup> aan de Poolse regering uitleg gevraagd met betrekking tot de rechtsverweermiddelen van de personen die door de wet worden getroffen. De Commissie wacht nog op het antwoord van de Poolse regering op dit punt.
38. Ook de wet tot wijziging van de wet op de politiediensten en sommige andere wetten <sup>(5)</sup> doet vragen rijzen naar de verenigbaarheid met de grondrechten, onder andere de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens. Op 28-29 april 2016 bracht een delegatie van de Commissie van Venetië een bezoek aan Warschau om de amendementen op de wet op de politiediensten en sommige andere wetten te bespreken, waarna zij tijdens de zitting van 10-11 juni 2016 een advies uitbracht <sup>(6)</sup>. In dit advies wordt onder andere gesteld dat de procedurewaarborgen en materiële voorwaarden waarin de wet voorziet, nog steeds ontoereikend zijn om een excessieve toepassing van de wet en een ongerechtvaardigde bemoeienis met de private levenssfeer van personen te voorkomen.
39. De nieuwe terrorismebestrijdingswet doet eveneens vragen rijzen naar de verenigbaarheid met de grondrechten <sup>(7)</sup> en is het voorwerp van constitutionele toetsing.
40. Ook de wet van 13 december tot wijziging van de wet inzake vereniging en vergadering <sup>(8)</sup> doet vragen rijzen naar de verenigbaarheid ervan met de grondrechten, met name de vrijheid van vergadering en vereniging als verankerd in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens <sup>(9)</sup>.
41. Op 14 december 2016 heeft het persbureau van de kanselarij van de *Sejm* een verklaring doen uitgaan over de gewijzigde omstandigheden waaronder de media in de *Sejm* en de Senaat kunnen werken, wat heeft geleid tot bezorgdheid over de eerbiediging van de vrijheid van meningsuiting en informatie. Op 16 december 2016 heeft de *Sejm* de begrotingswet voor 2017 aangenomen onder controversiële omstandigheden, met name omdat naar verluidt het quorum niet was bereikt, een lid van de *Sejm* werd uitgesloten van de stemming en het de media werd verhinderd de stemming te registreren. Er is behoefte aan een effectieve rechterlijke toetsing, waar van toepassing ook aan de grondwet, van die maatregelen en van de omstandigheden waaronder zij zijn vastgesteld.
42. Concluderend is de Commissie van oordeel dat er geen sprake is van een effectieve toetsing van wetgevingshandelingen aan de grondrechten zolang de macht van het Constitutioneel Hof om een effectieve constitutionele toetsing te verrichten, wordt beknot. Dit baart vanuit het oogpunt van rechtsstatelijkheid ernstig zorgen, met name omdat de *Sejm* recentelijk een aantal bijzonder gevoelige nieuwe wetgevingshandelingen heeft aangenomen die constitutionele toetsing behoeven.

<sup>(1)</sup> Wet van 30 december 2015 tot wijziging van de omroepwet, gepubliceerd in het staatsblad op 7 januari 2016, item 25, en wet van 22 juni 2016 op de Nationale Mediaraad. De wet is ondertekend door de president van de Republiek op 27 juni 2016.

<sup>(2)</sup> K13/16.

<sup>(3)</sup> Wet van 30 december 2015 tot wijziging van de wet op de overheidsdiensten en sommige andere wetten, gepubliceerd in het staatsblad op 8 januari 2016, item 34.

<sup>(4)</sup> Brief van 1 februari 2016 van eerste vicevoorzitter Timmermans aan de minister van Justitie, de heer Ziobro; brief van 3 maart 2016 van eerste vicevoorzitter Timmermans aan de minister van Buitenlandse Zaken, de heer Waszczykowski.

<sup>(5)</sup> Wet van 15 januari 2016 tot wijziging van de wet op de politiediensten en sommige andere wetten, gepubliceerd in het staatsblad op 4 februari 2016, item 147.

<sup>(6)</sup> Advies nr. 839/2016, CDL-AD(2016)012.

<sup>(7)</sup> Wet van 10 juni 2016 inzake de terrorismebestrijding. De wet is ondertekend door de president van de Republiek op 22 juni 2016.

<sup>(8)</sup> Wet van 13 december 2016 tot wijziging van de wet inzake vereniging en vergadering, nog niet ondertekend door de president van de Republiek.

<sup>(9)</sup> Artikel 11.

**5. BENOEMING VAN DE VOORZITTER, VICEVOORZITTER EN WAARNEMEND VOORZITTER VAN HET HOF**

43. De nieuwe wet inzake de organisatie en de procedures bevat nieuwe bepalingen betreffende de selectie van kandidaten voor het voorzitterschap en het vicevoorzitterschap van het Hof die door de Algemene Assemblée worden voorgedragen aan de president van de Republiek. Voorts bevat de nieuwe uitvoeringswet bepalingen betreffende de selectie van kandidaten voor het voorzitterschap van het Hof en bepalingen op grond waarvan de president van de Republiek een rechter kan aanstellen die tijdelijk de taken van de voorzitter van het Hof uitvoert („waarnemend voorzitter van het Hof”).
44. De Commissie herinnert eraan dat artikel 194, lid 2, van de grondwet bepaalt dat de voorzitter en vicevoorzitter van het Constitutioneel Hof door de president van de Republiek worden benoemd „uit de kandidaten die zijn voorgesteld door de Algemene Assemblée van de rechters van het Constitutioneel Hof”. De ambtstermijn van de voorzitter van het Hof is op 19 december 2016 verstreken. De ambtstermijn van de huidige vicevoorzitter van het Hof verstrijkt op 26 juni 2017. De twee in het vorige punt genoemde wetten zijn reeds aangenomen en door de president van de Republiek ondertekend. Bovendien zijn zij met grote spoed aangenomen (het ontwerp van de uitvoeringswet werd op 24 november 2016 aan de *Sejm* voorgelegd), zonder een *vacatio legis* die een effectieve grondwettelijke toetsing mogelijk had gemaakt. Op het moment waarop de wetten werden aangenomen, was het Hof reeds gestart met de selectieprocedure voor kandidaten voor het voorzitterschap van het Hof die worden voorgesteld aan de president van de Republiek, overeenkomstig de wet van 22 juli 2016 <sup>(1)</sup>. De Algemene Assemblée kon echter geen resolutie aannemen over de voordracht van kandidaten voor het voorzitterschap van het Constitutioneel Hof, omdat het door de wet voorgeschreven quorum niet werd bereikt <sup>(2)</sup>.

**5.1. De selectieprocedure voor de voorzitter en vicevoorzitter van het Hof**

45. De uitvoeringswet en de wet inzake de organisatie en de procedures bevatten nieuwe voorschriften inzake de procedure voor het voordragen van kandidaten voor het voorzitterschap en het vicevoorzitterschap van het Hof. De procedure van de uitvoeringswet <sup>(3)</sup> is specifiek bedoeld voor de huidige procedure voor de verkiezing van de voorzitter van het Hof en is van toepassing in de in artikel 16, lid 1, van de uitvoeringswet omschreven situaties (zie punt 5.3 hieronder). De wet inzake de organisatie en de procedures <sup>(4)</sup> voorziet in een procedure die in het algemeen zal gelden voor de toekomstige procedures voor de verkiezing van een voorzitter en vicevoorzitter van het Hof en die in grote mate vergelijkbaar is met de procedure in de uitvoeringswet.
46. De nieuwe procedure voor de selectie van kandidaten voor het voorzitterschap van het Hof vereist dat de drie rechters die in december niet rechtsgeldig zijn benoemd door de nieuwe *Sejm*-legislatuur, aan die procedure deelnemen <sup>(5)</sup>. Volgens de Commissie wordt daardoor de volledige selectieprocedure ongrondwettig (zie deel 2 hieronder). Ook het feit dat de in oktober rechtsgeldig verkozen rechters niet aan de procedure kunnen deelnemen, kan het resultaat beïnvloeden en maakt de procedure ongeldig.
47. Bovendien is met de nieuwe procedure niet gegarandeerd dat alle kandidaten die aan de president van de Republiek worden voorgesteld, de steun hebben van de meerderheid van de Algemene Assemblée van het Hof <sup>(6)</sup>. Volgens de uitspraak van het Hof van 7 november 2016 moet artikel 194, lid 2, van de grondwet zo worden begrepen dat de voorzitter van het Hof door de president van de Republiek moet worden benoemd uit de kandidaten die in de Algemene Assemblée van het Hof een meerderheid van de stemmen hebben behaald. Dat betekent dat de nieuwe procedure onverenigbaar is met de uitspraak van het Constitutioneel Hof van 7 november 2016. Ook de Commissie van Venetië beklemtoonde in haar advies van 14 oktober 2016 het belang van een selectieprocedure waarbij wordt gegarandeerd dat alleen kandidaten met aanzienlijke steun in het Hof worden gekozen om als kandidaat te worden voorgedragen aan de president van de Republiek <sup>(7)</sup>.
48. Voor de procedure voor het voordragen van kandidaten voor het vicevoorzitterschap van het Hof <sup>(8)</sup> gelden dezelfde bezwaren; die procedure is identiek aan de procedure voor het voordragen van kandidaten voor het voorzitterschap, zoals bepaald in de wet inzake de organisatie en de procedures.

<sup>(1)</sup> Het Hof heeft zich in zijn uitspraak van 7 november 2016 gebogen over de grondwettigheid van de bepalingen van de wet van 22 juli 2016 betreffende de selectie van kandidaten voor het voorzitterschap van het Hof. Zie punt 46.

<sup>(2)</sup> Zie overweging 19.

<sup>(3)</sup> Artikel 21.

<sup>(4)</sup> Artikel 11.

<sup>(5)</sup> Artikel 21, lid 2, van de uitvoeringswet; artikel 11, lid 5, van de wet inzake de organisatie en de procedures.

<sup>(6)</sup> Artikel 21, leden 7 tot en met 12, en artikel 22 van de uitvoeringswet; artikel 11, leden 7 tot en met 15, van de wet inzake de organisatie en de procedures.

<sup>(7)</sup> Advies nr. CDL-AD(2016)026, punten 30 en 124.

<sup>(8)</sup> Artikel 11, lid 15, van de wet inzake de organisatie en de procedures.

## 5.2. Rol van de vicevoorzitter van het Hof

49. De Commissie merkt ook op dat de uitvoeringswet en de wet inzake de organisatie en de procedures een aantal bepalingen bevatten die de functie van vicevoorzitter van het Constitutioneel Hof minimaliseren. Op grond van artikel 12, lid 3, van de wet inzake de organisatie en de procedures kan de voorzitter van het Constitutioneel Hof naast de vicevoorzitter een andere rechter bepaalde bevoegdheden op het vlak van het beheer van de werkzaamheden van het Hof geven. Volgens artikel 37 kan de voorzitter van het Hof een andere rechter aanwijzen om hem te vervangen bij de behandeling van zaken in voltallige kamer (de vicevoorzitter wordt niet genoemd). Voorts worden na het verstrijken van de ambtstermijn van de voorzitter van het Hof bepaalde belangrijke functies waargenomen door de rechter met de „grootste totale anciënniteit” (artikel 11, lid 2) of door de „jongste rechter” (artikel 11, lid 4) en niet door de vicevoorzitter. Bovendien bepaalt artikel 8, lid 2, dat de besluiten van de Algemene Assemblee slechts legitiem worden genomen in aanwezigheid van de voorzitter (behalve wanneer er een nieuwe voorzitter van het Hof wordt verkozen zoals hierboven beschreven), terwijl volgens de wet van 22 juli 2016 was vereist dat de voorzitter of de vicevoorzitter van het Hof in de Algemene Assemblee aanwezig was. In tegenstelling tot de wet van 22 juli 2016 wordt in de nieuwe wet ook niet langer bepaald dat de vicevoorzitter de Algemene Assemblee kan voorzitten. Bovendien bepaalt artikel 17, lid 1, van de uitvoeringswet dat gedurende de periode vanaf de publicatie van de wet tot de formele benoeming van de nieuwe voorzitter van het Hof, het Hof wordt voorgezeten door de rechter die er door de president van de Republiek mee is belast de taken van de voorzitter van het Hof uit te voeren (zie punt 5.3 hieronder).
50. Het gecombineerde effect van die bepalingen miskent de specifieke positie van de vicevoorzitter als plaatsvervanger van de voorzitter van het Constitutioneel Hof. Die specifieke positie van de vicevoorzitter wordt in de grondwet erkend. Ook al wordt de rol van de vicevoorzitter in de grondwet niet gespecificeerd, de in het vorige punt bedoelde bepalingen ondermijnen de positie van de vicevoorzitter en zouden problemen van grondwettigheid kunnen doen rijzen, zodat een effectieve grondwettelijke toetsing noodzakelijk is.

## 5.3. De benoeming van een „waarnemend voorzitter van het Hof”

51. Artikel 17, lid 1, van de uitvoeringswet bepaalt: „Indien de in artikel 21 bedoelde procedure voor het voordragen van kandidaten voor het voorzitterschap van het Hof moet worden toegepast tussen de dag na de publicatie van deze wet en de benoeming van de voorzitter van het Hof, wordt het Hof voorgezeten door de rechter van het Hof die bij besluit van de president van de Republiek ermee is belast de taken van de voorzitter van het Hof uit te voeren.”. In artikel 21 is de specifieke procedure vastgelegd voor de selectie van kandidaten voor het voorzitterschap van het Hof die door de Algemene Assemblee moeten worden voorgedragen aan de president van de Republiek (zie hierboven).
52. Artikel 17, lid 2, bepaalt: „De president van de Republiek kiest de rechter van het Hof die ermee wordt belast de taken van de voorzitter van het Hof uit te voeren, uit de rechters van het Hof met de langste ambtstermijn in de gewone rechtbanken of in een post bij de centrale overheid die de toepassing van het recht inhoudt.”. Artikel 17, lid 3, bepaalt dat de nieuwe procedure in de wet inzake de organisatie en de procedures voor de selectie van kandidaten voor het voorzitterschap van het Hof in dat geval niet van toepassing is.
53. Artikel 16, lid 1, van de uitvoeringswet bepaalt: „Indien, op de dag waarop deze wet wordt gepubliceerd, de Algemene Assemblee: 1) niet door de voorzitter van het Hof is bijeengeroepen, of 2) door de voorzitter van het Hof is bijeengeroepen op een wijze die niet strookt met de voorschriften van de in artikel 3 bedoelde wet, of 3) geen kandidaten voor het voorzitterschap van het Hof heeft voorgedragen aan de president van de Republiek, of 4) kandidaten voor het voorzitterschap van het Hof heeft voorgedragen aan de president van de Republiek, maar de president van de Republiek de voorzitter van het Hof niet heeft benoemd, of 5) kandidaten voor het voorzitterschap van het Hof heeft geselecteerd in strijd met de in artikel 3 bedoelde wet, wordt de procedure voor het voordragen van kandidaten voor het voorzitterschap van het Hof uitgevoerd overeenkomstig de voorschriften van artikel 21 van deze wet.”.
54. Artikel 16, lid 2, bepaalt: „In de gevallen bedoeld in lid 1, onder 1) tot en met 5), worden alle maatregelen en instrumenten die zijn geïmplementeerd in het kader van de procedure voor het voordragen van kandidaten voor het voorzitterschap van het Hof aan de president van de Republiek, ingetrokken.”.

55. Zolang er geen nieuwe voorzitter van het Hof is, beschikt de waarnemende voorzitter van het Hof over een breed scala van bevoegdheden. Met name kan de waarnemende voorzitter op grond van artikel 18 van de uitvoeringswet de rechters die in december onrechtmatig zijn gekozen, toestaan hun rechterlijke taken te vervullen (zie deel 2 hierboven), alsmede de nieuwe selectieprocedure leiden en ten volle de bevoegdheden van de voorzitter van het Hof uitoefenen, zolang er geen nieuwe voorzitter formeel is benoemd <sup>(1)</sup>.
56. De bepalingen waarbij de president van de Republiek rechtstreeks een waarnemend voorzitter kan aanstellen, geven aanleiding tot ernstige bezorgdheid met betrekking tot de beginselen van de scheiding der machten en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, zoals gewaarborgd door de Poolse grondwet. Met name voorziet de grondwet niet in de functie van waarnemend voorzitter van het Hof. Bovendien lijkt de bevoegdheid van de president van de Republiek om een waarnemend voorzitter van het Hof aan te stellen, in strijd met artikel 194, lid 2, van de grondwet, dat voorschrijft dat de voorzitter en vicevoorzitter van het Hof door de president van de Republiek worden benoemd „uit de kandidaten die zijn voorgesteld door de Algemene Assemblée van de rechters van het Constitutioneel Hof”, terwijl de procedure van de uitvoeringswet de Algemene Assemblée die rol ontzegt. De uitspraak van het Hof van 7 november 2016 bevestigt dat kandidaten voor het voorzitterschap van het Hof moeten worden voorgedragen door de Algemene Assemblée.
57. Bovendien lijken de criteria op basis waarvan de president van de Republiek de waarnemend voorzitter moet kiezen, arbitrair. Voor die functie komen in aanmerking de rechters van het Hof met de langste ambtstermijn in de gewone rechtbanken of in een post bij de centrale overheid. Die criteria lijken arbitrair, aangezien iemand die geen significante ervaring bij het gerechtelijk apparaat heeft, maar wel bij de centrale overheid, kan worden gekozen, terwijl iemand met een lange ervaring bij het Hof zelf maar niet bij de gewone rechtbanken, niet kan worden gekozen.

De bepalingen houden ook geen rekening met eventuele stappen in het selectieproces die het Hof heeft genomen vóór de nieuwe wet in werking is getreden. Volgens artikel 16, lid 3, van de wet van 22 juli 2016 diende het Hof de selectieprocedure te starten tussen de 30e en de 15e dag vóór het einde van de ambtstermijn van de zittende voorzitter. Bij artikel 16, lid 2, van de uitvoeringswet worden de al door het Hof genomen stappen om aan die verplichting te voldoen, ongedaan gemaakt. Een dergelijke inmenging door de wetgevende macht met eerder door het Hof genomen beslissingen geeft aanleiding tot bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en over het beginsel van loyale samenwerking tussen de staatsorganen.

#### 5.4. De benoeming van een voorzitter van het Hof op 21 december 2016

58. Op 19 december 2016 stelde de president van de Republiek rechter Julia Przyłębska aan als waarnemend voorzitter van het Constitutioneel Hof. Op 20 december 2016 stond rechter Julia Przyłębska toe dat de drie rechters die tijdens de achtste zittingsperiode van de *Sejm* zonder geldige rechtsgrondslag waren benoemd, hun ambt bij het Hof opnamen, en zij belegde nog voor dezelfde dag een bijeenkomst van de Algemene Assemblée. Gelet op de korte termijn verzocht één rechter, die die dag niet aanwezig kon zijn, om de bijeenkomst met een dag uit te stellen. Dat werd door rechter Julia Przyłębska geweigerd en zeven andere rechters namen evenmin deel aan de bijeenkomst. Slechts zes rechters, onder wie de drie onrechtmatig benoemde rechters, namen aan de bijeenkomst deel en verkozen twee kandidaten, Julia Przyłębska en Mariusz Muszyński, die aan de president van de Republiek werden voorgedragen. Op 21 december 2016 benoemde de president van de Republiek rechter Julia Przyłębska als voorzitter van het Constitutioneel Hof.
59. De Commissie is van mening dat de procedure aan de hand waarvan de nieuwe voorzitter van het Hof is benoemd, fundamentele rechtsstatelijke gebreken vertoont. Zoals hierboven uiteengezet, was de procedure in handen van een waarnemend voorzitter van wie de benoeming aanleiding geeft tot ernstige bezorgdheid met betrekking tot de beginselen van de scheiding der machten en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, zoals gewaarborgd door de Poolse grondwet. Bovendien is de volledige selectieprocedure ongrondwettig door het feit dat de drie rechters die in december niet rechtsgeldig zijn benoemd door de nieuwe *Sejm*-legislatuur, aan de procedure deelnamen (zie deel 2 hieronder). Ook het feit dat de in oktober rechtsgeldig verkozen rechters niet aan de procedure konden deelnemen, is van invloed geweest op het resultaat en maakt de procedure ongeldig. Daarnaast

<sup>(1)</sup> Artikel 18 van de uitvoeringswet schrijft voor dat de waarnemende voorzitter van het Hof de werkzaamheden van het Constitutioneel Hof leidt, het Constitutioneel Hof naar buiten toe vertegenwoordigt, zaken toewijst aan de rechters van het Hof die de eed hebben afgelegd, optreedt in arbeidsrechtelijke zaken waarbij werknemers van het Bureau van het Constitutioneel Hof betrokken zijn, en de overige bevoegdheden en taken uitoefent die in de uitvoeringswet worden toegekend aan de voorzitter of de waarnemende voorzitter van het Hof.

geven de zeer korte termijn waarbinnen de Algemene Assemblee is bijeengeroepen, en de weigering om de bijeenkomst uit te stellen, aanleiding tot ernstige bezorgdheid. Ten slotte is de verkiezing van kandidaten door slechts zes rechters onverenigbaar met de uitspraak van het Hof van 7 november 2016 volgens welke artikel 194, lid 2, van de grondwet zo moet worden begrepen dat de voorzitter van het Hof door de president van de Republiek moet worden benoemd uit de kandidaten die in de Algemene Assemblee van het Hof een meerderheid van de stemmen hebben behaald.

60. Om deze redenen is de Commissie van oordeel dat de bepalingen betreffende de aanstelling van een waarnemend voorzitter van het Hof en van een voorzitter van het Hof, en de uitvoering van die bepalingen op 19, 20 en 21 december 2016, een ernstige bedreiging vormen voor de legitimiteit van het Constitutioneel Hof en bijgevolg voor de effectiviteit van de constitutionele toetsing.

## 6. VASTSTELLING VAN EEN SYSTEMISCHE BEDREIGING VOOR DE RECHTSSTAAT

61. Om de hierboven uiteengezette redenen is de Commissie van oordeel dat, hoewel sommige in de aanbeveling van 27 juli 2016 besproken kwesties zijn aangepakt, er nog belangrijke kwesties onopgelost blijven en er zich in de tussentijd nieuwe problemen hebben aangediend. De Commissie is dan ook van mening dat er nog steeds sprake is van een systemische bedreiging voor de rechtsstaat in Polen, zoals uiteengezet in de aanbeveling van 27 juli 2016. Daarbij geldt met name het volgende:

1. Wat de samenstelling van het Constitutioneel Hof betreft, zijn de uitspraken van 3 en 9 december 2015 nog steeds niet uitgevoerd; daardoor kunnen de drie rechters die in oktober 2015 tijdens de zevende zittingsperiode van de *Sejm* rechtsgeldig zijn benoemd, hun rechterlijk ambt bij het Constitutioneel Hof niet opnemen. Een oplossing ligt niet in het verschiet, aangezien de drie nieuwe, in november en december 2016 aangenomen wetten <sup>(1)</sup> vereisen dat de drie rechters die tijdens de achtste zittingsperiode van de *Sejm* zonder geldige rechtsgrondslag zijn benoemd, hun rechterlijk ambt opnemen. Bovendien is door de afwezigheid van de drie rechters die in oktober 2015 tijdens de zevende zittingsperiode van de *Sejm* rechtsgeldig zijn benoemd, en de nog steeds hoge aanwezigheidsvereisten, de effectiviteit van het Hof bij verschillende gelegenheden in het gedrang gekomen, aangezien er geen quorum was om resoluties van de Algemene Assemblee aan te nemen of om uitspraken te doen in voltallige kamer.
2. Wat de publicatie van uitspraken betreft, is de uitspraak van het Constitutioneel Hof van 9 maart 2016 nog steeds niet in het staatsblad gepubliceerd. Bovendien weigert de Poolse regering de uitspraak van 11 augustus 2016 over de wet van 22 juli 2016 inzake het Constitutioneel Hof te publiceren, alsmede alle andere uitspraken die na die datum zijn gedaan, waaronder de uitspraak van 7 november 2016 over de bepalingen van de wet van 22 juli 2016 inzake de selectie van kandidaten voor het voorzitterschap van het Hof. Daardoor blijft er onzekerheid bestaan omtrent de rechtsgrondslag voor de werking van het Hof en omtrent de rechtsgevolgen van zijn uitspraken. De Commissie neemt nota van een bepaling in de wet inzake de organisatie en de procedures die de voorzitter van het Hof de bevoegdheid verleent om de publicatie van uitspraken te bevelen <sup>(2)</sup>. De uitvoeringswet sluit echter nog steeds de publicatie uit van bepaalde uitspraken van het Hof, waaronder de bovenbedoelde uitspraken <sup>(3)</sup>.
3. Wat de effectiviteit van de grondwettelijke toetsing betreft, is de Commissie van oordeel dat, ondanks bepaalde verbeteringen ten opzichte van de wet van 22 juli 2016, de drie nieuwe, in december 2016 aangenomen wetten een aantal bepalingen bevatten die in strijd zijn met eerdere uitspraken van het Constitutioneel Hof en aanleiding geven tot nog andere punten van zorg dan die welke zijn geïdentificeerd in de aanbeveling van 27 juli 2016.
4. Die nieuwe punten van zorg houden voornamelijk verband met de tuchtprocedure, de mogelijkheid van vervroegde pensionering, de nieuwe regels voor rechters van het Hof, de aanzienlijke wijzigingen in de interne organisatie van het Hof, de selectieprocedure voor kandidaten voor het voorzitterschap en het vicevoorzitterschap van het Hof, de rol van de vicevoorzitter van het Hof en de aanstelling van een waarnemend voorzitter van het Hof.
5. De Commissie is met name van oordeel dat de legitimiteit van het Constitutioneel Hof en bijgevolg de effectiviteit van de grondwettelijke toetsing ernstig wordt bedreigd door het gecombineerde effect van de bepalingen

<sup>(1)</sup> Artikel 5 van de wet op de status van rechters, artikel 6, lid 1, en artikel 11, lid 5, van de wet inzake de organisatie en de procedures en artikel 18, lid 2, en artikel 21, lid 2, van de uitvoeringswet.

<sup>(2)</sup> Artikel 114, lid 2.

<sup>(3)</sup> Artikel 19.

inzake de aanstelling van een waarnemend voorzitter van het Hof, de selectieprocedure voor de kandidaten voor het voorzitterschap en de weigering om de door de zevende *Sejm* verkozen rechters te beëdigen, terwijl de drie rechters die tijdens de achtste zittingsperiode van de *Sejm* zonder geldige rechtsgrondslag zijn benoemd, wel hun ambt kunnen opnemen. Bovendien meent de Commissie dat, zolang de drie rechters die in oktober 2015 tijdens de zevende zittingsperiode van de *Sejm* rechtsgeldig zijn benoemd, hun rechterlijk ambt bij het Constitutioneel Hof niet kunnen opnemen, de selectieprocedure voor de nieuwe voorzitter van het Hof fundamentele gebreken vertoont.

6. De Commissie merkt ook op dat de aanneming van die drie wetten en het gebrek aan een passende *vacatio legis* voor een aantal belangrijke bepalingen, het Constitutioneel Hof de mogelijkheid ontnemt om de grondwettigheid ervan te beoordelen vóór zij in werking treden.
7. Bovendien blijven de Poolse autoriteiten acties ondernemen en publieke verklaringen afleggen die de legitimiteit en de efficiëntie van het Constitutioneel Hof ondermijnen, waaronder het opstarten van een strafrechtelijk onderzoek tegen de voorzitter van het Constitutioneel Hof. De Commissie herinnert aan het beginsel van loyale samenwerking tussen de staatsorganen, waarvan in de adviezen van de Commissie van Venetië wordt benadrukt dat het een grondwettelijke vereiste betreft in een democratische rechtsstaat.

62. De Commissie is met name bezorgd over de gevolgen van deze systemische bedreiging voor de rechtsstaat:

1. Het feit dat de macht van het Constitutioneel Hof om een effectieve constitutionele toetsing te verrichten wordt beknot, doet afbreuk aan zijn integriteit, stabiliteit en goede werking, die een wezenlijke garantie vormt voor de rechtsstaat in Polen. De effectieve werking van een constitutioneel rechtssysteem is een cruciaal onderdeel van de rechtsstaat. Onder de huidige omstandigheden kan de grondwettigheid van de Poolse wetten <sup>(1)</sup> niet meer afdoende worden gewaarborgd.
2. Het vertrouwen in de Poolse rechtsorde en in haar integriteit en samenhang is ernstig geschaad door de weigering van de Poolse regering om de uitspraken van het Constitutioneel Hof te publiceren. Dat blijkt ook uit het feit dat het Hooggerechtshof het noodzakelijk heeft geacht een resolutie <sup>(2)</sup> aan te nemen waarin wordt verklaard dat ook niet-gepubliceerde uitspraken van het Constitutioneel Hof bindend zijn. Soortgelijke verklaringen zijn afgelegd door de hoge raad van het Administratief Hooggerechtshof <sup>(3)</sup> en door andere autoriteiten, met name de Nationale Raad voor de rechterlijke macht in Polen <sup>(4)</sup>, de nationale orde van advocaten <sup>(5)</sup> en de nationale vereniging van advocaten <sup>(6)</sup>.
3. Eerbiediging van de rechtsstaat is niet alleen een vereiste voor de bescherming van alle fundamentele waarden die in artikel 2 VEU worden opgesomd. Het is eveneens een vereiste voor de handhaving van alle rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de Verdragen en het internationaal recht, en voor het wederzijds vertrouwen van burgers, ondernemingen en nationale autoriteiten in de rechtsstelsels van alle andere lidstaten.

63. De Commissie stelt vast dat op één jaar tijd zes opeenvolgende wetten zijn vastgesteld die betrekking hebben op het Constitutioneel Hof. Dit wetgevende activisme zonder behoorlijke raadpleging van alle betrokken belanghebbenden en zonder de nodige loyale samenwerking tussen de overheidsinstanties doet afbreuk aan de stabiliteit, de integriteit en de goede werking van het Constitutioneel Hof.

## 7. AANBEVOLEN MAATREGELEN

64. De Commissie beveelt aan dat de Poolse autoriteiten passende maatregelen nemen om deze systemische bedreiging voor de rechtsstaat met spoed aan te pakken.

<sup>(1)</sup> Volgens artikel 188 van de grondwet is het Constitutioneel Hof bevoegd om uitspraak te doen over de verenigbaarheid van wetten en internationale verdragen met de grondwet, de verenigbaarheid van wetten met geratificeerde verdragen waarvan de ratificatie vooraf bij wet moet worden goedgekeurd, de verenigbaarheid van door de centrale staatsorganen vastgestelde regelgevingshandelingen met de grondwet, de geratificeerde verdragen en de wetten, de verenigbaarheid van de doelstellingen of de activiteiten van politieke partijen met de grondwet, alsmede over grondwettelijke beroepen. Volgens artikel 189 van de grondwet doet het Constitutioneel Hof eveneens uitspraak over jurisdictiegeschillen tussen centrale constitutionele organen van de staat.

<sup>(2)</sup> Resolutie van de algemene vergadering van het Poolse Hooggerechtshof van 26 april 2016.

<sup>(3)</sup> Resolutie van de hoge raad van het Administratief Hooggerechtshof van 27 april 2016.

<sup>(4)</sup> Verklaring van de Nationale Raad voor de rechterlijke macht in Polen van 7 april 2016.

<sup>(5)</sup> Resolutie van de nationale orde van advocaten van 12 maart 2016.

<sup>(6)</sup> Verklaring van de nationale vereniging van advocaten van 12 maart 2016.



65. Met name beveelt de Commissie aan dat de Poolse autoriteiten de volgende maatregelen nemen, waarom reeds is verzocht in de aanbeveling van 27 juli 2016:
- a) de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 3 en 9 december 2015 volledig uitvoeren, wat betekent dat de drie in oktober 2015 door de vorige legislatuur rechtsgeldig benoemde rechters hun rechterlijke ambt bij het Constitutioneel Hof kunnen opnemen en dat de drie door de nieuwe legislatuur zonder geldige rechtsgrondslag benoemde rechters dit ambt niet opnemen als zij niet rechtsgeldig verkozen zijn; daartoe wordt de president van de Republiek verzocht dringend de eed af te nemen van de drie door de vorige legislatuur verkozen rechters;
  - b) de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 9 maart 2016 en de uitspraak van 11 augustus 2016 met betrekking tot de wet van 22 juli 2016 inzake het Constitutioneel Hof, alsmede andere uitspraken die na die datum zijn gedaan, en toekomstige uitspraken publiceren en volledig uitvoeren;
  - c) ervoor zorgen dat alle hervormingen van de wet inzake het Constitutioneel Hof in overeenstemming zijn met de uitspraken van het Constitutioneel Hof, volledig rekening houden met de adviezen van de Commissie van Venetië en de effectiviteit van het Constitutioneel Hof als hoeder van de grondwet niet ondermijnen;
  - d) zich onthouden van acties en publieke verklaringen die de legitimiteit en effectiviteit van het Constitutioneel Hof kunnen ondermijnen.
66. In aanvulling op die maatregelen, beveelt de Commissie de Poolse autoriteiten aan:
- e) ervoor te zorgen dat het Constitutioneel Hof met spoed een effectieve grondwettelijke toetsing kan verrichten van de wet inzake de status van rechters, de wet inzake de organisatie en de procedures en de uitvoeringswet, alsmede dat de betrokken uitspraken onverwijld worden gepubliceerd en volledig worden uitgevoerd;
  - f) ervoor te zorgen dat geen nieuwe voorzitter van het Constitutioneel Hof wordt benoemd zolang de uitspraken van het Constitutioneel Hof over de grondwettigheid van de nieuwe wetten niet zijn gepubliceerd en volledig zijn uitgevoerd, en zolang de drie rechters die in oktober 2015 tijdens de zevende zittingsperiode van de *Sejm* rechtsgeldig zijn benoemd, hun rechterlijk ambt bij het Hof niet hebben opgenomen;
  - g) ervoor te zorgen dat, zolang de nieuwe voorzitter van het Constitutioneel Hof niet rechtmatig is benoemd, hij wordt vervangen door de vicevoorzitter van het Hof en niet door een waarnemend voorzitter of door de persoon die op 21 december 2016 als voorzitter van het Hof is benoemd.
67. De Commissie beklemtoont dat de loyale samenwerking van de verschillende staatsinstellingen die inzake rechtsstatelijke aangelegenheden vereist is, essentieel is om in de huidige situatie tot een oplossing te komen.
68. De Commissie verzoekt de Poolse regering de in deze aanbeveling gesignaleerde problemen te verhelpen binnen twee maanden na ontvangst van deze aanbeveling, en de Commissie in kennis te stellen van de maatregelen die daartoe zijn genomen.
69. De Commissie herinnert er tevens aan dat aanbevelingen op grond van het kader voor de rechtsstaat niet verhinderen dat de in artikel 7 VEU vastgestelde mechanismen rechtstreeks in werking worden gesteld ingeval een plotselinge verslechtering in een lidstaat een krachtigere reactie van de EU vereist <sup>(1)</sup>.
70. De Commissie is bereid op basis van deze aanbeveling de constructieve dialoog met de Poolse regering voort te zetten.

Gedaan te Brussel, 21 december 2016.

Voor de Commissie  
Frans TIMMERMANS  
Eerste vicevoorzitter

---

<sup>(1)</sup> Punt 4.1 van de mededeling „Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat”, COM(2014) 158 final.