

Bruxelles, 20.12.2017  
COM(2017) 835 final

2017/0360 (NLE)

**PROPUNERE MOTIVATĂ ÎN CONFORMITATE CU ARTICOLUL 7 ALINEATUL  
(1) DIN TRATATUL PRIVIND UNIUNEA EUROPEANĂ REFERITOARE LA  
STATUL DE DREPT ÎN POLONIA**

Propunere de

**DECIZIE A CONSILIULUI**

**privind constatarea unui risc clar de încălcare gravă de către Republica Polonă a  
statului de drept**

## **EXPUNERE DE MOTIVE**

### **1. INTRODUCERE**

- (1) Uniunea Europeană este fondată pe un set de valori comune, consacrate la articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană („TUE”), printre acestea numărându-se respectul față de statul de drept. Pe lângă sarcina sa de a asigura respectarea legislației UE, Comisia este responsabilă, de asemenea, împreună cu Parlamentul European, statele membre și Consiliu, de garantarea valorilor comune ale Uniunii.
- (2) Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și toate documentele redactate de Consiliul European, bazate în mare parte pe expertiza Comisiei pentru democrație prin drept („Comisia de la Veneția”), furnizează o listă neexhaustivă a acestor principii, definind astfel sensul de bază al statului de drept. Printre aceste principii se numără legalitatea, care implică un proces de adoptare a legislației transparent, desfășurat în condiții de responsabilizare, democratic și pluralist, securitatea juridică, separarea puterilor, interzicerea caracterului arbitrar al puterilor executive, instanțe independente și imparțiale, un control jurisdicțional eficace, care să includă respectul față de drepturile fundamentale și egalitatea în fața legii<sup>1</sup>. Pe lângă susținerea acestor principii și valori, instituțiile statului au, de asemenea, datoria de a coopera în mod loial.
- (3) În conformitate cu articolul 7 alineatul (1) din TUE, la propunerea motivată a unei treimi din statele membre, a Parlamentului European sau a Comisiei Europene și cu aprobarea Parlamentului European, Consiliul, hotărând cu o majoritate de patru cincimi din membrii săi, poate să constate existența unui risc clar de încălcare gravă a valorilor prevăzute la articolul 2, de către un stat membru. Înainte de a proceda la această constatare, Consiliul audiază statul membru în cauză și îi poate adresa recomandări, hotărând după aceeași procedură.
- (4) Prezenta propunere motivată expune, în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) din TUE, preocupările Comisiei în ceea ce privește statul de drept în Polonia. Propunerea motivată invită Consiliul să stabilească, în temeiul aceleiași dispoziții, că există un risc clar de încălcare gravă de către Republica Polonă a statului de drept, care reprezintă una dintre valorile prevăzute la articolul 2 din TUE.
- (5) Preocupările Comisiei se referă la următoarele aspecte:
  - (1) lipsa unui control independent și legitim al constituționalității;
  - (2) adoptarea de către parlamentul polonez a unei noi legislații referitoare la sistemul judiciar polonez care generează preocupări grave în ceea ce privește independența sistemului judiciar și care sporește semnificativ amenințarea sistemică la adresa statului de drept în Polonia:
    - (a) Legea privind Curtea Supremă, aprobată de Senat la 15 decembrie 2017;
    - (b) Legea de modificare a Legii privind organizarea instanțelor ordinare („Legea privind organizarea instanțelor ordinare”), publicată în

---

<sup>1</sup> A se vedea secțiunea 2 din anexa I la Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu din 11 martie 2014 intitulată *Un nou cadru al UE pentru consolidarea statului de drept*, COM (2014) 158 final.

Monitorul Oficial al Poloniei la 28 iulie 2017 și care a intrat în vigoare la 12 august 2017;

- (c) Legea de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național și a anumitor alte legi („Legea privind Consiliul Judiciar Național”), aprobată de Senat la 15 decembrie 2017;
- (d) Legea de modificare a Legii privind Școala Națională de Magistratură și Parchetul, a Legii privind organizarea instanțelor ordinare și a anumitor alte legi („Legea privind Școala Națională de Magistratură”), publicată în Monitorul Oficial al Poloniei la 13 iunie 2017 și care a intrat în vigoare la 20 iunie 2017.

## 2. CONTEXTUL FACTUAL ȘI CADRUL PROCEDURAL

- (6) Începând din noiembrie 2015, Comisia a urmărit îndeaproape evoluțiile legate de statul de drept în Polonia și a luat măsuri. Prezentarea completă a acestor evoluții privind statul de drept în Polonia și dialogul purtat de Comisie cu guvernul polonez conform Cadrului privind statul de drept<sup>2</sup> se regăsesc în recomandările (UE) 2016/1374<sup>3</sup>, (UE) 2017/146<sup>4</sup> și (UE) 2017/1520<sup>5</sup> ale Comisiei. Un rezumat al principalelor evoluții este prezentat mai jos.
- (7) Cadrul privind statul de drept include orientări pentru un dialog între Comisie și statul membru în cauză, pentru a preveni escaladarea amenințărilor sistemice la adresa statului de drept. Scopul acestui dialog este de a permite Comisiei să găsească o soluție împreună cu statul membru în cauză pentru a preveni apariția unei amenințări sistemice la adresa statului de drept, care s-ar putea transforma într-un „risc clar de încălcare gravă”, ce ar putea necesita aplicarea procedurii prevăzute la articolul 7 din TUE. Cadrul trebuie aplicat în situații în care autoritățile unui stat membru iau măsuri sau tolerează situații care pot afecta sistematic și negativ integritatea, stabilitatea sau buna funcționare a instituțiilor, precum și a mecanismelor de salvagardare stabilite la nivel național pentru protejarea statului de drept („garanțiile statului de drept la nivel național”)<sup>6</sup>. Cadrul privind statul de drept are trei etape. În prima etapă (*Evaluarea de către Comisie*), Comisia adună și examinează toate informațiile relevante și stabilește dacă există indicii clare privind o amenințare sistemică la adresa statului de drept. Dacă în urma acestei evaluări preliminare Comisia este de părere că există o amenințare sistemică la adresa statului de drept, aceasta va iniția un dialog cu statul membru în cauză, transmițând un „aviz privind statul de drept”, în care își va motiva preocupările, și va acorda statului membru în cauză posibilitatea de a răspunde. În a doua etapă (*Recomandarea privind statul de drept*), dacă problema nu a fost rezolvată în mod satisfăcător, Comisia poate emite o „recomandare privind statul de drept” adresată statului membru. În acest caz, Comisia indică motivele sale de preocupare și recomandă ca statul membru să rezolve problemele identificate într-un termen stabilit și să comunice Comisiei

<sup>2</sup> Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu din 11 martie 2014 intitulată *Un nou cadru al UE pentru consolidarea statului de drept*, COM (2014) 158 final.

<sup>3</sup> Recomandarea (UE) 2016/1374 a Comisiei din 27 iulie 2016 privind statul de drept în Polonia (JO L 217, 12.8.2016, p. 53).

<sup>4</sup> Recomandarea (UE) 2017/146 a Comisiei din 21 decembrie 2016 privind statul de drept în Polonia, care vine în completarea Recomandării (UE) 2016/1374 (JO L 22, 27.1.2017, p. 65).

<sup>5</sup> Recomandarea (UE) 2017/1520 a Comisiei din 26 iulie 2017 privind statul de drept în Polonia, care vine în completarea recomandărilor (UE) 2016/1374 și (UE) 2017/146 (JO L 228, 2.9.2017, p. 19).

<sup>6</sup> Punctul 4.1 din Comunicarea COM(2014) 158 final.

măsurile luate în acest sens. În a treia etapă (*Urmărirea aplicării Recomandării privind statul de drept*), Comisia monitorizează modul în care statul membru dă curs recomandării care i-a fost adresată. Întregul proces se bazează pe un dialog continuu între Comisie și statul membru în cauză.

- (8) În ultimii doi ani, Comisia a utilizat într-o mare măsură posibilitățile oferite de Cadrul privind statul de drept al UE în vederea unui dialog constructiv cu autoritățile poloneze. Pe parcursul acestui proces, Comisia a justificat întotdeauna preocupările sale într-un mod obiectiv și cu meticulozitate. Comisia a publicat un aviz privind statul de drept și trei recomandări privind statul de drept. Aceasta a transmis peste 25 de scrisori autorităților poloneze cu privire la această chestiune. Au avut loc, de asemenea, o serie de reuniuni și contacte între Comisie și autoritățile poloneze la Varșovia și la Bruxelles, în special înainte de emiterea primei Recomandări privind statul de drept. Comisia a indicat întotdeauna în mod clar că este pregătită să continue un dialog constructiv și a invitat în mod repetat autoritățile poloneze la reuniuni suplimentare în acest scop.

## **2.1. INIȚIEREA CADRULUI PRIVIND STATUL DE DREPT**

- (9) În data de 8 octombrie 2015, înaintea alegerilor generale pentru Seim din 25 octombrie 2015, vechea legislatură a nominalizat cinci persoane care să fie numite în funcția de judecători ai Curții Constituționale de către președintele republicii. Trei judecători aveau să ocupe locurile devenite vacante în timpul mandatului legislaturii anterioare, iar ceilalți alți doi aveau să ocupe locuri care urmau să devină vacante în timpul noii legislaturi care a început la 12 noiembrie 2015. În urma alegerilor generale, la 19 noiembrie 2015, Seimul, printr-o procedură accelerată, a modificat Legea privind Curtea Constituțională, introducând posibilitatea de a anula nominalizările de judecători făcute de legislatura anterioară și de a nominaliza cinci noi judecători. La 25 noiembrie 2015, Seimul a adoptat o moțiune de anulare a celor cinci nominalizări făcute de legislatura anterioară, și la 2 decembrie a nominalizat cinci noi judecători.
- (10) Curtea Constituțională a fost sesizată atât cu privire la deciziile luate de legislatura anterioară, cât și cu privire la cele luate de cea nouă. Astfel, Curtea a pronunțat două hotărâri, la 3 și la 9 decembrie 2015. În hotărârea din 3 decembrie 2015<sup>7</sup>, Curtea Constituțională a decis, printre altele, că vechiul Seim avea dreptul de a nominaliza trei judecători care să îi înlocuiască pe cei ale căror mandate expiraseră la 6 noiembrie 2015. În același timp, Curtea a clarificat că Seimul nu avea dreptul de a-i alege pe cei doi judecători care să-i înlocuiască pe cei ale căror mandate expiraseră în decembrie. Hotărârea se mai referea clar și la obligația ca un judecător ales de Seim să depună imediat jurământul în fața președintelui republicii. La 9 decembrie 2015<sup>8</sup>, Curtea Constituțională a invalidat, printre altele, temeiul juridic pentru nominalizarea de către noul Seim a celor trei judecători pentru posturile devenite vacante la 6 noiembrie 2015, pentru care legislatura anterioară nominalizase deja, în mod legal, judecători.

---

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

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

- (11) La 22 decembrie 2015, Seimul a adoptat o lege de modificare a legii privind Curtea Constituțională, care se referă la funcționarea Curții și la independența judecătorilor acesteia<sup>9</sup>.
- (12) La 23 decembrie 2015, Comisia a scris guvernului polonez, solicitând informații referitoare la măsurile avute în vedere în ceea ce privește cele două hotărâri sus-menționate ale Curții Constituționale. Comisia a afirmat că se așteaptă ca legea adoptată la 22 decembrie 2015 să nu intre în vigoare până când nu sunt analizate complet și în mod corespunzător toate întrebările cu privire la impactul acesteia asupra independenței și funcționării Curții. Comisia a recomandat ca autoritățile poloneze să colaboreze îndeaproape cu Comisia de la Veneția. La 11 ianuarie, Comisia a primit un răspuns din partea guvernului polonez care nu a făcut să dispară preocupările existente.
- (13) La 23 decembrie 2015, guvernul polonez a cerut avizul Comisiei de la Veneția cu privire la legea adoptată la 22 decembrie 2015. Cu toate acestea, parlamentul polonez nu a așteptat avizul respectiv înainte de a adopta alte măsuri, iar legea a fost publicată în Monitorul Oficial și a intrat în vigoare la 28 decembrie 2015.
- (14) În decembrie 2015 și în ianuarie 2016 Seimul a adoptat o serie de noi legi deosebit de sensibile, multe dintre ele prin procedură legislativă accelerată, cum ar fi, în special, o lege privind audiovizualul<sup>10</sup>, o nouă lege a administrației publice<sup>11</sup>, o lege de modificare a Legii Poliției și a anumitor alte legi<sup>12</sup> și o lege privind Parchetul<sup>13</sup>.
- (15) La 13 ianuarie 2016, Comisia a organizat o primă dezbatere de orientare pentru a evalua situația din Polonia. Comisia a decis să examineze situația conform Cadrului privind statul de drept și l-a mandatat pe prim-vicepreședintele Timmermans să intre în dialog cu instituțiile Republicii Polone pentru a clarifica problemele în cauză și pentru a identifica posibilele soluții. În aceeași zi, Comisia a informat guvernul polonez în mod corespunzător.
- (16) La 19 ianuarie 2016, Comisia a scris guvernului polonez, oferindu-se să contribuie cu expertiză și să discute problemele legate de noua lege privind audiovizualul. La 19 ianuarie 2016, guvernul polonez a scris Comisiei, prezentându-și opiniile în disputa cu privire la numirea judecătorilor și făcând referire, printre altele, la o cutumă constituțională legată de numirea judecătorilor.
- (17) La 9 martie 2016, Curtea Constituțională a decis că legea adoptată la 22 decembrie 2015 este neconstituțională. Hotărârea nu a fost încă publicată de către guvern în Monitorul Oficial, ceea ce înseamnă că aceasta nu are efecte juridice. Guvernul își justifică decizia în mod oficial susținând că hotărârea ar fi trebuit să fie pronunțată de Curte cu cvorumul prevăzut de lege, conform dispozițiilor din legea care a fost declarată neconstituțională. Cu toate acestea, Curtea Constituțională avea

<sup>9</sup> Legea din 22 decembrie 2015 de modificare a Legii din 25 iunie 2015 privind Curtea Constituțională, publicată în Monitorul Oficial la 28 decembrie, actul 2217.

<sup>10</sup> Legea din 30 decembrie 2015 de modificare a Legii televiziunii și radiodifuziunii, publicată în Monitorul Oficial la 7 ianuarie 2016, actul 25.

<sup>11</sup> Legea din 30 decembrie 2015 de modificare a Legii privind administrația publică și a anumitor alte acte, publicată în Monitorul Oficial la 8 ianuarie 2016, actul 34.

<sup>12</sup> Legea din 15 ianuarie 2016 de modificare a Legii Poliției și a altor legi, publicată în Monitorul Oficial la 4 februarie 2016, actul 147.

<sup>13</sup> Legea din 28 ianuarie 2016 privind Parchetul, publicată în Monitorul Oficial la 15 februarie 2016, actul 177; Legea din 28 ianuarie 2016 - Norme de punere în aplicare a Legii privind Parchetul, publicată în Monitorul Oficial la 15 februarie 2016, actul 178.

doar 12 judecători numiți în mod legal, iar ceilalți trei judecători numiți de către Seim în octombrie 2015 urmau să depună jurământul în fața președintelui republicii.

- (18) La 11 martie 2016, Comisia de la Veneția a adoptat avizul său „referitor la modificările Legii din 25 iunie 2015 privind Curtea Constituțională”<sup>14</sup>. Cu privire la numirea judecătorilor, avizul invita parlamentul polonez să găsească o soluție întemeiată pe normele statului de drept, respectând hotărârile Curții. De asemenea, avizul prevedea, printre altele, că un cvorum ridicat, cerința unei majorități de două treimi pentru adoptarea hotărârilor și regula strictă care făcea imposibilă rezolvarea cazurilor urgente ar fi făcut, mai ales prin efectul combinat al acestor norme, ca instanța constituțională să nu își poată exercita atribuțiile. În fine, avizul a precizat că refuzul de a publica hotărârea din 9 martie 2016 ar conduce la adâncirea crizei constituționale din Polonia.
- (19) În urma hotărârii din 9 martie 2016, Curtea Constituțională a reluat judecarea cauzelor. Guvernul polonez nu a participat la aceste proceduri. În plus, guvernul polonez a refuzat să publice hotărâri pronunțate ulterior de Curtea Constituțională.
- (20) La 13 aprilie 2016, Parlamentul European a adoptat o rezoluție referitoare la situația din Polonia, cerând guvernului polonez să respecte, să publice și să aplice integral și fără întârziere hotărârea Curții Constituționale din 9 martie 2016 și să pună în aplicare hotărârile din 3 și 9 decembrie 2015 și totodată să pună în aplicare integral recomandările Comisiei de la Veneția<sup>15</sup>.
- (21) La 26 aprilie 2016, Adunarea Generală a Curții Supreme din Polonia a adoptat o rezoluție prin care atesta că hotărârile Curții Constituționale erau valabile, chiar dacă guvernul polonez refuză să le publice în Monitorul Oficial.

## **2.2. Avizul privind statul de drept**

- (22) Între februarie 2016 și iulie 2016, Comisia și guvernul polonez au purtat corespondență și s-au întâlnit cu diferite ocazii<sup>16</sup>.
- (23) În pofida schimburilor detaliate și constructive dintre Comisie și guvernul polonez, acestea nu au putut să facă să dispară preocupările Comisiei. La 1 iunie 2016, Comisia a adoptat un aviz cu privire la statul de drept în Polonia. Ca urmare a dialogului continuu cu autoritățile poloneze care a avut loc începând cu 13 ianuarie 2016, Comisia a considerat necesar să formalizeze evaluarea situației curente pe care a efectuat-o în respectivul aviz. Acesta exprima preocupările Comisiei și era menit să orienteze dialogul în curs cu autoritățile poloneze în vederea găsirii unei soluții.
- (24) La 24 iunie 2016, guvernul polonez a scris Comisiei, confirmând primirea avizului acesteia din 1 iunie 2016 privind statul de drept. Scrisoarea informa Comisia despre situația activității Parlamentului Poloniei, inclusiv despre o nouă lege privind Curtea Constituțională, și exprima convingerea că eforturile depuse de parlament referitor la o nouă lege privind Curtea Constituțională reprezintă modul corect de a găsi o soluție constructivă.

<sup>14</sup> Avizul nr. 833/2015, CDL-AD(2016)001 („CDL-AD(2016)001”).

<sup>15</sup> Rezoluția Parlamentului European din 13 aprilie 2016 referitoare la situația din Polonia [2015/3031 (RSP)].

<sup>16</sup> Scrisorile Comisiei din 1 februarie 2016 și 3 martie 2016, scrisorile guvernului polonez din 29 februarie 2016, din 21 martie 2016, din 31 martie 2016 și din 24 iunie 2016, reuniunile dintre Comisie și guvernul polonez din 5 aprilie 2016, 24 mai 2016 și 26 mai 2016.

- (25) La 22 iulie 2016, Seimul a adoptat o nouă lege privind Curtea Constituțională, care a fost publicată în Monitorul Oficial la 1 august 2016. În diverse etape ale procesului legislativ, Comisia a formulat observații și a discutat conținutul proiectului de lege cu autoritățile poloneze.

### **2.3. Recomandarea (UE) 2016/1374 privind statul de drept (prima recomandare)**

- (26) La 27 iulie 2016, Comisia a adoptat o recomandare privind statul de drept în Polonia. În recomandarea sa, Comisia a explicat circumstanțele în care a decis, la 13 ianuarie 2016, să examineze situația în temeiul Cadrului privind statul de drept și în care a adoptat, la 1 iunie 2016, un aviz referitor la statul de drept în Polonia. În recomandare se explica, de asemenea, că schimburile dintre Comisie și guvernul polonez nu au putut soluționa preocupările Comisiei. În recomandarea sa, Comisia a ajuns la concluzia că există o amenințare sistemică la adresa statului de drept în Polonia și a recomandat autorităților poloneze să ia măsurile corespunzătoare pentru a aborda această amenințare în regim de urgență. În special, Comisia a recomandat autorităților poloneze: (a) să execute integral hotărârile Curții Constituționale din 3 și 9 decembrie 2015 care impun ca cei trei judecători nominalizați în mod legal în octombrie 2015 de cea de a șaptea legislatură a Seimului să își poată prelua funcțiile de judecători în cadrul Curții Constituționale și ca cei trei judecători nominalizați de cea de a opta legislatură a Seimului pentru posturi ocupate deja, fără un temei juridic valabil, să nu își preia funcțiile de judecători; (b) să publice și să execute integral hotărârile Curții Constituționale din 9 martie 2016 și să se asigure că publicarea hotărârilor viitoare se face automat și că nu depinde de vreo decizie a puterii executive sau legislative; (c) să se asigure că orice reformă a Legii privind Curtea Constituțională respectă hotărârile acesteia, inclusiv hotărârile din 3 și 9 decembrie 2015 și cea din 9 martie 2016, și că ține seama pe deplin de avizul Comisiei de la Veneția și să se asigure că eficacitatea Curții Constituționale, ca garant al Constituției, nu este subminată de cerințe incompatibile cu statul de drept; (d) să se asigure că Curtea Constituțională poate examina compatibilitatea noii legi adoptate la 22 iulie 2016 privind Curtea Constituțională înainte de intrarea acesteia în vigoare și să publice și să execute pe deplin hotărârea Curții în acest sens; (e) să se abțină de la acțiuni sau declarații publice care ar putea submina legitimitatea sau eficiența Curții Constituționale.
- (27) Comisia a invitat guvernul polonez să rezolve problemele identificate în recomandare în decurs de trei luni și să informeze Comisia cu privire la măsurile întreprinse în acest sens. Comisia a menționat că este pregătită să continue dialogul constructiv cu guvernul polonez. În răspunsul său din 27 octombrie 2016, guvernul polonez nu a fost de acord cu niciun punct de vedere din poziția exprimată în recomandare și nu a anunțat nicio măsură nouă menită să atenueze problemele privind statul de drept semnalate de Comisie.
- (28) La 30 iulie 2016, președintele republicii a semnat legea din 22 iulie 2016, care a fost publicată în Monitorul Oficial la 1 august 2016.
- (29) La 11 august 2016, Curtea Constituțională a pronunțat o hotărâre cu privire la legea din 22 iulie 2016<sup>17</sup>. Hotărârea a statuat că o serie de dispoziții din legea menționată, toate dintre acestea fiind identificate și de către Comisie, în recomandarea sa din

---

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

27 iulie 2016, ca fiind un motiv de preocupare, erau neconstituționale<sup>18</sup>. Guvernul polonez nu a recunoscut valabilitatea acestei hotărâri și nu a publicat-o în Monitorul Oficial.

- (30) La 16 august 2016, guvernul polonez a publicat 21 de hotărâri ale Curții care au fost pronunțate în perioada cuprinsă între 6 aprilie 2016 și 19 iulie 2016. Cu toate acestea, hotărârile din 9 martie 2016 și din 11 august 2016 nu au fost publicate de guvern.
- (31) La 14 septembrie 2016, Parlamentul European a adoptat o rezoluție referitoare la situația din Polonia<sup>19</sup>, invitând, printre altele, guvernul polonez să coopereze cu Comisia potrivit principiului cooperării loiale prevăzut de tratat.
- (32) La 14 octombrie 2016, Comisia de la Veneția a adoptat avizul său referitor la Legea din 22 iulie 2016 privind Curtea Constituțională<sup>20</sup>. În pofida progreselor înregistrate în comparație cu legea de modificare din 22 decembrie 2015, avizul a menționat faptul că noua lege privind Curtea Constituțională, astfel cum a fost adoptată, ar întârzia și ar obstrucționa în mod considerabil activitatea Curții, putând determina ineficacitatea acestei activități, și i-ar submina independența, prin exercitarea unui control legislativ și executiv excesiv asupra funcționării acesteia. De asemenea, avizul a criticat sistemul prin care candidații la funcția de președinte al Curții Constituționale sunt propuși președintelui republicii, care ar putea duce la situația în care este numit un candidat care nu se bucură de sprijinul unui număr considerabil de judecători. Totodată, avizul a subliniat faptul că problema numirii judecătorilor nu a fost soluționată astfel cum s-a recomandat și că punerea în aplicare a dispoziției legii din 22 iulie 2016 care impune președintelui Curții să atribuie cauze celor trei judecători numiți în decembrie ar contraveni hotărârilor Curții. Avizul a concluzionat că, prin adoptarea legii, parlamentul polonez și-a asumat competențe de control al constituționalității, de care nu dispunea atunci când a acționat în calitate de legiuitor cu statut ordinar. În cadrul avizului s-a considerat că Parlamentul și Guvernul Poloniei au continuat să conteste poziția Curții de arbitru final în materie constituțională, cele două instituții atribuindu-și lor înșile această autoritate: parlamentul și guvernul au creat noi obstacole în calea funcționării eficiente a Curții și au continuat să submineze independența acesteia. Potrivit avizului, prin faptul că au prelungit criza constituțională, aceștia au împiedicat funcționarea Curții Constituționale, care nu poate să își îndeplinească rolul constituțional de protector al democrației, al statului de drept și al drepturilor omului. Guvernul polonez a decis să nu participe la ședința Comisiei de la Veneția din 14 octombrie 2016, deoarece a considerat că avizul Comisiei de la Veneția este părtinitor și nu a luat în considerare poziția guvernului.
- (33) La 31 octombrie 2016, Comitetul pentru Drepturile Omului al Organizației Națiunilor Unite<sup>21</sup> și-a exprimat îngrijorarea cu privire la impactul negativ al reformelor legislative, inclusiv al modificărilor aduse Legii privind Curtea Constituțională în noiembrie și decembrie 2015 și în iulie 2016, cu privire la nerespectarea hotărârilor Curții Constituționale, la funcționarea și independența

<sup>18</sup> Motivele neconstituționalității au fost, în special, principiul separării și al echilibrului puterilor, al independenței instanțelor judecătorești și a tribunalelor de celelalte ramuri ale puterii și al independenței judecătorilor, precum și principiul integrității și al eficienței instituțiilor publice.

<sup>19</sup> Rezoluția Parlamentului European din 14 septembrie 2016 referitoare la evoluțiile recente din Polonia și la impactul acestora asupra drepturilor fundamentale prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [2016/2774 (RSP)].

<sup>20</sup> Avizul nr. 860/2016, CDL-AD(2016)026 („CDL-AD(2016)026”).

<sup>21</sup> Observațiile finale cu privire la cel de al șaptelea raport periodic al Poloniei.



Curții și la punerea în aplicare a Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice. Comitetul a îndemnat Polonia să publice de îndată în mod oficial toate hotărârile Curții, să se abțină de la a introduce măsuri care împiedică funcționarea eficace a acesteia și să asigure un proces transparent și imparțial pentru numirea membrilor acesteia și securitatea mandatelor acestora, care să îndeplinească toate cerințele sub aspectul legalității în temeiul dreptului național și internațional.

- (34) La 7 noiembrie 2016, Curtea Constituțională a pronunțat o hotărâre referitoare la constituționalitatea dispozițiilor Legii din 22 iulie 2016 privind alegerea președintelui și a vicepreședintelui Curții<sup>22</sup>, afirmând că Constituția trebuie să fie interpretată în sensul că președintele Curții este numit de către președintele republicii din rândul candidaților care au obținut o majoritate a voturilor în cadrul Adunării generale a Curții.
- (35) La 1 și la 2 decembrie 2016, Senatul a adoptat Legea din 30 noiembrie 2016 privind statutul juridic al judecătorilor Curții Constituționale (denumită în continuare „Legea privind statutul judecătorilor”) și Legea din 30 noiembrie 2016 privind organizarea și procedurile în cadrul Curții Constituționale (denumită în continuare „Legea privind organizarea și procedurile”).
- (36) La 14 decembrie 2016, Parlamentul European a organizat o dezbatere privind situația statului de drept din Polonia. În cursul acestei debateri, Comisia a solicitat autorităților poloneze, în regim de urgență, să nu pună în aplicare noile legi înainte de examinarea constituționalității acestora de către Curtea Constituțională.
- (37) La 15 decembrie 2016, Senatul a adoptat Legea din 13 decembrie 2016 de punere în aplicare a Legii privind organizarea și procedurile și a Legii privind statutul judecătorilor (denumită în continuare „Legea de punere în aplicare”).
- (38) La 19 decembrie 2016, președintele republicii a semnat cele trei noi legi care reglementează funcționarea Curții Constituționale, care au fost publicate în Monitorul Oficial. În aceeași zi, președintele republicii a numit-o pe judecătoarea Julia Przyłębska, aleasă de noul Seim, în funcția de președinte interimar al Curții Constituționale.
- (39) La 20 decembrie 2016, judecătoarea Julia Przyłębska le-a permis celor trei judecători numiți de către a opta legislatură a Seimului fără un temei juridic valabil să își preia funcțiile în cadrul Curții și a convocat o reuniune a Adunării Generale pentru aceeași zi. Având în vedere termenul scurt, un judecător nu a putut să participe la reuniune și a solicitat amânarea reuniunii pentru ziua următoare, însă judecătoarea Julia Przyłębska a refuzat. Din 14 judecători prezenți la reuniune au votat doar trei judecători numiți în mod ilegal și trei judecători numiți de către majoritatea guvernamentală actuală<sup>23</sup>. Au fost aleși doi candidați: Julia Przyłębska și Mariusz Muszyński, iar candidaturile lor au fost prezentate președintelui republicii. La 21 decembrie 2016, președintele republicii a numit-o pe judecătoarea Julia Przyłębska în funcția de președinte al Curții Constituționale.

---

<sup>22</sup> K 44/16; Curtea a fost obligată să își modifice componența de la un complet de judecată extins la un complet de cinci judecători din cauza refuzului a trei judecători ai Curții de a participa la judecarea cauzei și având în vedere faptul că cei trei judecători care au fost numiți în mod legal în octombrie 2015 de cea de a 7-a legislatură a Seimului nu își preluseră funcțiile de judecători la Curte (a se vedea ordinul Președintelui Curții Constituționale din 7 noiembrie 2016).

<sup>23</sup> Procesul-verbal al deliberărilor Adunării Generale a Judecătorilor Curții Constituționale din 20 decembrie 2016.

## **2.4. Recomandarea (UE) 2016/146 privind statul de drept (a doua recomandare)**

- (40) La 21 decembrie 2016, Comisia a adoptat o a doua recomandare privind statul de drept în Polonia. Comisia a constatat că, deși unele dintre aspectele prezentate în prima sa recomandare au fost abordate, o serie de probleme importante rămân încă nesoluționate și, între timp, au apărut noi motive de preocupare. Comisia a constatat, de asemenea, că procedura care a condus la numirea unui nou președinte al Curții Constituționale a generat preocupări grave cu privire la statul de drept. Comisia a concluzionat că a continuat să existe o amenințare sistemică la adresa statului de drept în Polonia și a invitat guvernul polonez să rezolve problemele identificate în regim de urgență, în termen de două luni. Comisia a menționat că este pregătită să continue dialogul constructiv cu guvernul polonez, pe baza recomandării.
- (41) La 20 februarie 2017, guvernul polonez a răspuns la recomandarea menționată anterior. În răspunsul său și-a exprimat dezacordul față de evaluările prezentate în recomandare și nu a anunțat nicio acțiune nouă în vederea abordării problemelor identificate de Comisie. Răspunsul a subliniat faptul că numirea noului președinte al Curții la 21 decembrie 2016 și intrarea în vigoare a celor trei noi acte legislative care reglementează funcționarea Curții Constituționale au creat condiții adecvate pentru funcționarea Curții după o perioadă de stagnare cauzată de dispute politice ale politicianilor din opoziție, în care a fost implicat și fostul președinte al Curții.
- (42) La 10 ianuarie 2017, vicepreședintele Curții Constituționale a fost obligat de președintele nou-numit al Curții să își utilizeze concediul rămas. La 24 martie 2017, perioada obligatorie de concediu a fost prelungită până la sfârșitul lunii iunie 2017, în pofida solicitării vicepreședintelui de a-și relua activitatea în calitate de judecător al Curții începând cu data de 1 aprilie 2017. La 12 ianuarie 2017, ministrul justiției a lansat o procedură în fața Curții Constituționale de examinare a constituționalității alegerii în 2010 a trei judecători ai Curții. În urma acestei proceduri, nu au mai fost atribuite cauze celor trei judecători. La 16 ianuarie 2017, președintele Comisiei de la Veneția a emis o declarație prin care își exprima preocuparea cu privire la înrăutățirea situației în cadrul Curții.
- (43) La 20 ianuarie 2017, guvernul polonez a anunțat o reformă cuprinzătoare a sistemului judiciar, care include un set de legi, inclusiv proiecte de lege privind Consiliul Judiciar Național și privind organizarea instanțelor ordinare, care urma să fie prezentat în cursul anului 2017.
- (44) La 1 martie 2017, un grup de 50 de membri ai Seimului a solicitat Curții Constituționale să stabilească neconstituționalitatea dispozițiilor Legii privind Curtea Supremă pe baza căroră fusese ales prim-președintele Curții Supreme.
- (45) La 11 mai 2017, Seimul a adoptat legea privind Școala Națională de Magistratură, care a fost publicată la 13 iunie 2017.
- (46) La 16 mai 2017, Comisia a informat Consiliul cu privire la situația statului de drept în Polonia. A existat un acord general în cadrul Consiliului cu privire la faptul că statul de drept constituie un interes comun și o responsabilitate comună a instituțiilor UE și a statelor membre. O majoritate largă a statelor membre a sprijinit rolul Comisiei și eforturile depuse de aceasta în vederea abordării acestui aspect. Statele membre au solicitat guvernului polonez să reia dialogul cu Comisia în vederea rezolvării chestiunilor nesoluționate și au așteptat cu interes să fie informate cu privire la progresele înregistrate, după caz, în cadrul Consiliului Afaceri Generale.

- (47) La 23 iunie 2017, Consiliul European a aprobat la nivel general recomandările specifice fiecărei țări adresate statelor membre în contextul semestrului european 2017. Recomandările adresate Poloniei conțin un considerent care subliniază următorul fapt: „*Securitatea juridică și încrederea în calitatea și predictibilitatea anumitor politici și instituții în materie de reglementare și în materie fiscală, sunt factori importanți care ar putea conduce la creșterea ratei de investiții. Statul de drept și un sistem judiciar independent sunt esențiale, de asemenea, în acest context. Abordarea preocupărilor grave legate de statul de drept va contribui la îmbunătățirea securității juridice*”. La 11 iulie 2017 au fost adoptate de Consiliu recomandările specifice fiecărei țări<sup>24</sup>.
- (48) La 5 iulie 2017, ca urmare a încheierii mandatului vicepreședintelui anterior al Curții Constituționale, președintele republicii a numit un nou vicepreședinte al Curții, pe dl Mariusz Muszyński, în pofida faptului că acesta a fost unul dintre cei trei judecători ai Curții numiți în mod ilegal.
- (49) La 12 iulie 2017, un grup de membri ai Seimului a prezentat un proiect de lege privind Curtea Supremă, care prevedea, printre altele, demiterea și pensionarea forțată a tuturor judecătorilor Curții Supreme, cu excepția celor indicați de ministrul justiției.
- (50) La 13 iulie 2017, Comisia a scris guvernului polonez, exprimându-și preocupările cu privire la recente propuneri legislative referitoare la sistemul judiciar și la Curtea Supremă, subliniind importanța abținerii de la adoptarea propunerilor respective pentru a permite un dialog constructiv și invitându-i pe ministrul polonez de externe și pe ministrul polonez al justiției la o reuniune în acest sens în cel mai scurt timp posibil. La 14 iulie 2017, guvernul polonez a scris Comisiei, reiterându-și explicațiile anterioare referitoare la situația Curții Constituționale.
- (51) La 15 iulie 2017, Senatul a aprobat Legea privind Consiliul Judiciar Național și Legea privind organizarea instanțelor ordinare.
- (52) La 19 iulie 2017, guvernul polonez a răspuns la scrisoarea Comisiei din 13 iulie 2017, referindu-se la reformele legislative actuale ale sistemului judiciar polonez și solicitând Comisiei să își prezinte preocupările concrete cu privire la noile legi pentru a putea iniția noi discuții. Comisia a răspuns la scrisorile guvernului polonez din 14 și din 19 iulie 2017 prin scrisoarea din 28 iulie 2017.
- (53) La 22 iulie 2017, Senatul a aprobat Legea privind Curtea Supremă, care a fost trimisă președintelui republicii spre semnare, împreună cu Legea privind Consiliul Judiciar Național și cu Legea privind organizarea instanțelor ordinare.
- (54) La 24 iulie 2017, președintele republicii a emis o declarație referitoare la decizia sa de a retrimite Seimului Legea privind Curtea Supremă și Legea privind Consiliul Judiciar Național.
- (55) La 25 iulie 2017, președintele republicii a semnat Legea privind organizarea instanțelor ordinare.

## **2.5. Recomandarea (UE) 2017/1520 privind statul de drept (a treia recomandare)**

- (56) La 26 iulie 2017, Comisia a adoptat o a treia recomandare privind statul de drept în Polonia, care completează recomandările sale din 27 iulie și 21 decembrie 2016. În această recomandare, Comisia a luat în considerare evoluțiile survenite în Polonia de

<sup>24</sup> Recomandarea Consiliului din 13 iulie 2017 privind Programul național de reformă al Poloniei pentru 2017 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Poloniei pentru 2017.

la recomandarea sa din 21 decembrie 2016. Preocupările Comisiei au fost legate de următoarele aspecte:

- (1) lipsa unui control independent și legitim al constituționalității;
  - (2) adoptarea de către parlamentul polonez a unei noi legislații referitoare la sistemul judiciar polonez care generează preocupări grave în ceea ce privește independența sistemului judiciar și care sporește semnificativ amenințarea sistemică la adresa statului de drept în Polonia:
    - (a) Legea de modificare a Legii privind organizarea instanțelor ordinare („Legea privind organizarea instanțelor ordinare”), publicată în Monitorul Oficial al Poloniei la 28 iulie 2017 și intrată în vigoare la 12 august 2017;
    - (b) Legea de modificare a Legii privind Școala Națională de Magistratură și Parchetul, a Legii privind organizarea instanțelor ordinare și a anumitor alte legi („Legea privind Școala Națională de Magistratură”), publicată în Monitorul Oficial al Poloniei la 13 iunie 2017 și intrată în vigoare la 20 iunie 2017;
    - (c) Legea de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național și a anumitor alte legi („Legea privind Consiliul Judiciar Național”), aprobată de Senat la 15 iulie 2017; această lege a fost retrimisă Seimului la 24 iulie 2017 și nu a intrat în vigoare;
    - (d) Legea privind Curtea Supremă, aprobată de Senat la 22 iulie 2017; această lege a fost retrimisă Seimului la 24 iulie 2017 și nu a intrat în vigoare.
- (57) În cea de a treia sa recomandare, Comisia a considerat că situația unei amenințări sistemice la adresa statului de drept în Polonia, astfel cum a fost prezentată în recomandările sale din 27 iulie 2016 și 21 decembrie 2016, s-a deteriorat semnificativ. În special:
- (1) Numirea ilegală a președintelui Curții Constituționale, admiterea celor trei judecători numiți de cea de a opta legislatură a Seimului fără un temei juridic valabil, faptul că unul dintre acești judecători a fost numit în funcția de vicepreședinte al Curții, faptul că cei trei judecători care au fost numiți în mod legal, în octombrie 2015, de către legislatura anterioară nu au putut să își preia funcția de judecători ai Curții, precum și evoluțiile ulterioare din cadrul Curții, astfel cum au fost descrise mai sus, au condus *de facto* la o componentă complet nouă a Curții în afara procesului constituțional normal de numire a judecătorilor. Din acest motiv, Comisia a considerat că independența și legitimitatea Curții Constituționale sunt grav subminate și că, în consecință, constituționalitatea legilor poloneze nu mai poate fi garantată efectiv. Hotărârile pronunțate de Curte în aceste circumstanțe nu mai pot fi considerate ca asigurând un control eficace al constituționalității.
  - (2) Legea privind Școala Națională de Magistratură, aflată deja în vigoare, și Legea privind Consiliul Judiciar Național, Legea privind organizarea instanțelor ordinare și Legea privind Curtea Supremă, dacă ar intra în vigoare, ar submina în mod structural independența sistemului judiciar din Polonia și ar avea un impact imediat și concret asupra funcționării independente a sistemului judiciar în ansamblul său. Dat fiind faptul că independența sistemului judiciar este o componentă esențială a statului de drept, aceste noi legi sporesc în mod

semnificativ amenințarea sistemică la adresa statului de drept, astfel cum a fost identificată în recomandările anterioare.

- (3) În special, demiterea judecătorilor Curții Supreme, posibila lor renumire și alte măsuri prevăzute în Legea privind Curtea Supremă vor reprezenta o agravare foarte serioasă a amenințării sistemice la adresa statului de drept.
  - (4) Noile legi generează preocupări grave în ceea ce privește compatibilitatea lor cu Constituția Poloniei, astfel cum se subliniază într-o serie de declarații, în special din partea Curții Supreme, a Consiliului Judiciar Național, a Avocatului Poporului din Polonia, a Asociației Baroului și a asociațiilor de judecători și avocați, precum și a altor părți interesate relevante. Totuși, astfel cum s-a explicat mai sus, nu mai este posibil un control eficace al constituționalității acestor legi.
  - (5) În fine, acțiunile și declarațiile publice împotriva judecătorilor și instanțelor din Polonia făcute de guvernul polonez și de membri ai parlamentului din majoritatea aflată la guvernare au afectat încrederea în sistemul de justiție în ansamblul său. Comisia subliniază principiul cooperării loiale între organele de stat care constituie, astfel cum s-a evidențiat în avizele Comisiei de la Veneția, o condiție constituțională prealabilă într-un stat democratic guvernat de principiul statului de drept.
- (58) Comisia a invitat guvernul polonez să rezolve problemele identificate în recomandare în decurs de o lună de la primirea acesteia și să informeze Comisia cu privire la măsurile întreprinse în acest sens. În special, Comisia a recomandat autorităților poloneze:
- (1) să reinstitue independența și legitimitatea Curții Constituționale ca garant al Constituției Poloniei;
  - (2) să publice și să execute integral hotărârile Curții Constituționale din 9 martie 2016, 11 august 2016 și 7 noiembrie 2016;
  - (3) să se asigure că Legea privind Consiliul Judiciar Național, Legea privind organizarea instanțelor ordinare și Legea privind Curtea Supremă nu intră în vigoare și că Legea privind Școala Națională de Magistratură este retrasă sau modificată astfel încât să se garanteze conformitatea acesteia cu Constituția și cu standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar;
  - (4) să se abțină de la orice măsură care interferează cu mandatul judecătorilor Curții Supreme și cu funcția acestora;
  - (5) să se asigure că orice reformă a justiției respectă statul de drept și este în conformitate cu legislația UE și cu standardele europene privind independența sistemului judiciar și este pregătită în strânsă cooperare cu sistemul judiciar și cu toate părțile interesate;
  - (6) să se abțină de la acțiuni și declarații publice care ar putea submina și mai mult legitimitatea Curții Constituționale, a Curții Supreme, a instanțelor ordinare, a judecătorilor, în mod individual sau colectiv, sau a sistemului judiciar în ansamblul său.
- (59) Comisia a cerut, de asemenea, autorităților poloneze să nu ia nicio măsură de demitere sau de pensionare forțată a judecătorilor Curții Supreme, întrucât aceste măsuri vor reprezenta o agravare foarte serioasă a amenințării sistemice la adresa statului de drept. Comisia a indicat că, în cazul în care autoritățile poloneze vor lua

măsurile de acest tip, Comisia este pregătită să activeze imediat articolul 7 alineatul (1) din TUE.

- (60) La 31 iulie 2017, Seimului i-a fost notificată în mod oficial decizia președintelui republicii de a respinge Legea de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național și Legea privind Curtea Supremă
- (61) La 4 august și la 16 august 2017, guvernul polonez a scris Comisiei, solicitând clarificări privind recomandarea sa din 26 iulie 2017, la care Comisia a răspuns prin scrisorile din 8 august și, respectiv, 21 august 2017.
- (62) La 28 august 2017, guvernul polonez a răspuns la recomandarea din 26 iulie 2017. În răspunsul său și-a exprimat dezacordul față de toate evaluările prezentate în recomandare și nu a anunțat nicio acțiune nouă menită să abordeze problemele identificate de Comisie.
- (63) La 30 august 2017, avizul Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR) a concluzionat că legislația suspendată privind Curtea Supremă nu respectă standardele internaționale referitoare la independența sistemului judiciar<sup>25</sup>.
- (64) La 11 septembrie 2017, guvernul polonez a inițiat o campanie denumită „Instanțe echitabile” în vederea obținerii de susținere socială pentru reforma judiciară în curs. Consiliul Judiciar Național și instanțele ordinare au publicat mai multe declarații de corectare a acuzațiilor împotriva instanțelor, judecătorilor și Consiliului din timpul campaniei.
- (65) La 11 septembrie 2017, Curtea Constituțională, în complet de cinci judecători, a declarat neconstituționalitatea anumitor dispoziții din Codul de procedură civilă care permit instanțelor ordinare și Curții Supreme să aprecieze legalitatea numirii președintelui și vicepreședintelui Curții<sup>26</sup>.
- (66) La 13 septembrie 2017, ministrul justiției a început să își exercite competențele de eliberare din funcție a unor președinți și vicepreședinți de instanță, în temeiul Legii privind organizarea instanțelor ordinare.
- (67) La 15 septembrie și la 18 octombrie 2017, Consiliul Judiciar Național a criticat deciziile ministrului justiției de eliberare din funcție a președinților de instanță. Consiliul a indicat că o astfel de putere arbitrară a ministrului justiției încalcă principiul constituțional al independenței instanțelor și ar putea afecta în mod negativ imparțialitatea judecătorilor.
- (68) La 15 septembrie 2017, Seimul a numit o persoană pe o poziție ocupată deja de judecător al Curții Constituționale, iar președintele republicii a acceptat jurământul la 18 septembrie 2017.
- (69) La 15 septembrie 2017, Seimul a adoptat Legea privind Institutul Libertății Naționale - Centrul pentru Dezvoltarea Societății Civile care centralizează distribuirea fondurilor, inclusiv pentru organizațiile societății civile.
- (70) La 22 septembrie 2017, Consiliul pentru Drepturile Omului al Organizației Națiunilor Unite a discutat rapoartele privind Polonia trimise în cadrul celei de a treia examinări periodice care conțin recomandări referitoare la independența sistemului judiciar și la statul de drept.

---

<sup>25</sup> Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR), 30 august 2017, Avizul referitor la anumite dispoziții din proiectul de lege privind Curtea Supremă din Polonia.

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

- (71) La 25 septembrie 2017, Comisia a informat Consiliul cu privire la situația statului de drept în Polonia. A existat un acord larg cu privire la faptul că statul de drept este un interes comun și o responsabilitate comună și cu privire la necesitatea ca Polonia și Comisia să poarte un dialog în vederea găsirii unei soluții.
- (72) La 26 septembrie 2017, președintele republicii a trimis Seimului două noi proiecte de legi privind Curtea Supremă și Consiliul Judiciar Național.
- (73) La 3 octombrie 2017, Seimul a trimis părților interesate relevante, printre care se numără Avocatul Poporului, Curtea Supremă și Consiliul Judiciar Național, cele două proiecte de lege prezidențiale privind Curtea Supremă și Consiliul Judiciar Național, spre consultare.
- (74) La 6 și 25 octombrie 2017, Curtea Supremă și-a publicat avizele referitoare la cele două noi proiecte de legi privind Curtea Supremă și Consiliul Judiciar Național. În avize se consideră că proiectul de lege privind Curtea Supremă ar reduce în mod substanțial independența acesteia, iar proiectul de lege privind Consiliul Judiciar nu poate fi reconciliat cu conceptul unui stat democratic guvernat de principiul statului de drept.
- (75) La 11 octombrie 2017, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a adoptat o rezoluție referitoare la noile amenințări la adresa statului de drept în state membre ale Consiliului Europei, în care își exprimă, de asemenea, îngrijorarea cu privire la evoluțiile din Polonia care pun în pericol respectarea statului de drept și, în special, independența sistemului judiciar și principiul separării puterilor<sup>27</sup>.
- (76) La 13 octombrie 2017, Rețeaua Europeană a Consiliilor Judiciare (RECJ) a emis un aviz<sup>28</sup> referitor la noul proiect de lege privind Consiliul Judiciar Național, subliniind incompatibilitatea acestuia cu standardele europene în materie de consilii judiciare.
- (77) La 23 octombrie 2017, în urma celui de al treilea ciclu de evaluare periodică universală a Poloniei, Înalțul Comisar al Organizației Națiunilor Unite pentru drepturile omului a solicitat ca autoritățile poloneze să accepte recomandările Organizației Națiunilor Unite privind apărarea independenței sistemului judiciar.
- (78) La 24 octombrie 2017, Curtea Constituțională, într-un complet care includea doi judecători numiți ilegal, a declarat neconstituționalitatea dispozițiilor legii privind Curtea Supremă, pe baza cărora, printre altele, fusese numit prim-președintele actual al Curții Supreme.
- (79) La 24 octombrie 2017, Curtea Constituțională, într-un complet format din doi judecători numiți ilegal, a declarat constituționalitatea dispozițiilor celor trei legi privind Curtea Constituțională din decembrie 2016, inclusiv dispozițiile pe baza cărora cei doi judecători numiți ilegal care soluționau cauza fuseseră autorizați să se pronunțe în cadrul Curții Constituționale. Moțiunea Avocatului Poporului din Polonia cu privire la recuzarea celor doi judecători numiți ilegal din această cauză fusese respinsă de Curtea Constituțională.
- (80) La 27 octombrie 2017, Raportorul special al Organizației Națiunilor Unite privind independența judecătorilor și a avocaților, dl Diego García-Sayán, și-a prezentat

<sup>27</sup> APCE, 11 octombrie 2017, Rezoluția 2188 (2017), Noi amenințări la adresa statului de drept în state membre ale Consiliului Europei: exemple selecționate.

<sup>28</sup> RECJ, 13 octombrie 2017, Avizul Consiliului Executiv al RECJ privind solicitarea formulată de *Krajowa Rada Sądownictwa* (Consiliul Judiciar Național) din Polonia.

observațiile preliminare<sup>29</sup> potrivit cărora cele două proiecte de lege privind Curtea Supremă și Consiliul Judiciar Național ridică o serie de probleme în ceea ce privește independența sistemului judiciar.

- (81) La 31 octombrie 2017, Consiliul Judiciar Național a adoptat un aviz referitor la proiectul de lege privind Consiliul Judiciar Național prezentat de președintele republicii. Consiliul remarcă faptul că proiectul de lege este fundamental incompatibil cu Constituția Poloniei prin faptul că îi conferă Seimului competența de a numi judecători având calitatea de membri ai Consiliului și prin faptul că mandatele actualilor judecători care sunt membri ai acestuia, care sunt protejate prin Constituție, încetează înainte de termen.
- (82) La 10 noiembrie 2017, Consiliul consultativ al judecătorilor europeni (CCJE) a adoptat o declarație în care își exprimă preocupările legate de independența sistemului judiciar din Polonia<sup>30</sup>.
- (83) La 11 noiembrie 2017, Avocatul Poporului a trimis președintelui republicii o scrisoare care conține o evaluare a celor două noi proiecte de lege privind Curtea Supremă și Consiliul Judiciar Național și în care recomandă ca acestea să nu fie adoptate, întrucât nu vor garanta că puterea judecătorească va rămâne independentă de puterea executivă și că cetățenii vor putea să își exercite dreptul constituțional de a avea acces la o instanță independentă.
- (84) La 13 noiembrie 2017, OSCE-ODIHR a adoptat un aviz referitor la noul proiect de lege privind Curtea Supremă în care susține că dispozițiile examinate sunt incompatibile cu standardele internaționale în materie de independență a sistemului judiciar<sup>31</sup>.
- (85) La 15 noiembrie 2017, Parlamentul European a adoptat o rezoluție privind situația statului de drept și a democrației în Polonia, exprimându-și sprijinul pentru recomandările emise de Comisie, precum și pentru procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, având în vedere faptul că situația actuală din Polonia reprezintă un risc clar de încălcare gravă a valorilor prevăzute la articolul 2 din TUE<sup>32</sup>.
- (86) La 24 noiembrie 2017, Consiliul Barourilor Europene (CCBE) a solicitat autorităților poloneze să nu adopte cele două proiecte de lege privind Curtea Supremă și Consiliul Judiciar Național, deoarece acestea ar putea submina separarea puterilor garantată de Constituția poloneză<sup>33</sup>. La 29 noiembrie 2017, Organizația „Iustitia” a judecătorilor, Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului și Amnesty International au emis o declarație comună în care critică procedura legislativă privind cele două proiecte de legi prezidențiale.

---

<sup>29</sup> Raportul special al Organizației Națiunilor Unite privind independența judecătorilor și a avocaților, 27 octombrie 2017, Observații preliminare referitoare la vizita oficială în Polonia (23-27 octombrie 2017).

<sup>30</sup> CCJE(2017) 9, 10 noiembrie 2017, Declarație privind situația independenței sistemului judiciar din Polonia.

<sup>31</sup> OSCE-ODIHR, 13 noiembrie 2017, Avizul referitor la anumite dispoziții din proiectul de lege privind Curtea Supremă din Polonia (de la 26 septembrie 2017).

<sup>32</sup> Rezoluția Parlamentului European din 15 noiembrie 2017 referitoare la situația statului de drept și a democrației în Polonia [2017/2931(RSP)].

<sup>33</sup> CCBE, 24 noiembrie 2017, Rezoluția sesiunii plenare a Consiliului Barourilor Europene (CCBE).



- (87) La 5 decembrie 2017, Rețeaua Europeană a Consiliilor Judiciare (RECJ) a adoptat un alt aviz în care a criticat proiectul de lege privind Consiliul Judiciar Național pentru nerespectarea standardelor RECJ<sup>34</sup>.
- (88) La 8 decembrie 2017, Comisia de la Veneția, la cererea Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, a adoptat un aviz referitor la proiectul de lege privind Consiliul Judiciar Național, la proiectul de lege privind Curtea Supremă și la Legea privind organizarea instanțelor ordinare, precum și un aviz referitor la Legea privind Parchetul<sup>35</sup>. Comisia de la Veneția a examinat Legea privind organizarea instanțelor ordinare, proiectul de lege privind Consiliul Judiciar Național și proiectul de lege privind Curtea Supremă propuse de președintele republicii. Aceasta a ajuns la concluzia că legea și proiectele de legi, în special luate împreună și privite în contextul Legii din 2016 privind Parchetul, permit puterilor legislative și executive să intervină într-un mod grav și într-o mare măsură în administrarea justiției și, prin urmare, pot constitui o gravă amenințare la adresa independenței sistemului judiciar, ca element esențial al statului de drept, și l-a invitat pe președintele republicii să își retragă propunerile și să inițieze un dialog înainte de continuarea procedurii legislative. De asemenea, aceasta a îndemnat parlamentul polonez să reexamineze recente modificări la Legea privind organizarea instanțelor ordinare.
- (89) La 8 decembrie 2017, Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei a emis o declarație în care și-a exprimat regretul față de adoptarea de către Seim a legilor privind Curtea Supremă și Consiliul Judiciar Național care ar submina și mai mult independența sistemului judiciar.
- (90) La 8 decembrie 2017 cele două proiecte de legi au fost adoptate de Seim. La 15 decembrie 2017 cele două proiecte de legi au fost aprobate de Senat.

### **3. LIPSA UNUI CONTROL INDEPENDENT ȘI LEGITIM AL CONSTITUȚIONALITĂȚII**

- (91) În decurs de un an au fost adoptate șase acte legislative consecutive privind Curtea Constituțională din Polonia. Aceste noi legi au ridicat o serie de probleme în ceea ce privește statul de drept, care sunt prezentate mai jos și care au fost detaliate în cele trei recomandări ale Comisiei referitoare la statul de drept în Polonia. Comisia subliniază în acest sens că, acolo unde a fost instituit un sistem de justiție constituțională, eficacitatea acestuia este o componentă-cheie a statului de drept.

#### **3.1. Structura Curții Constituționale**

- (92) În pofida hotărârilor menționate la punctul 10 de mai sus, cei trei judecători nominalizați de legislatura anterioară nu și-au preluat funcția de judecători ai Curții Constituționale și nu au depus jurământul în fața președintelui republicii. În schimb, jurământul celor trei judecători nominalizați de noua legislatură fără un temei juridic valabil a fost primit de președintele republicii și, la 20 decembrie 2016, după încheierea mandatului fostului președinte al Curții, aceștia au fost admiși să își preia funcția de către președintele interimar al Curții (a se vedea mai jos).

<sup>34</sup> RECJ, 5 decembrie 2017, Avizul Consiliului executiv al RECJ privind adoptarea amendamentelor la Legea privind Consiliul Judiciar Național.

<sup>35</sup> Avizul 904/2017 CDL(2017)035 al Comisiei de la Veneția referitor la proiectul de lege de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național, referitor la proiectul de lege de modificare a Legii privind Curtea Supremă propus de președintele Poloniei și referitor la Legea privind organizarea instanțelor ordinare [„CDL(2017)035”] și Avizul 892/2017 CDL(2017)037 al Comisiei de la Veneția referitor la Legea privind Parchetul, astfel cum a fost modificată [denumit în continuare „CDL(2017)037”].

- (93) În cele trei recomandări ale sale Comisia a recomandat autorităților poloneze să execute pe deplin hotărârile Curții Constituționale din 3 și 9 decembrie 2015, care cer ca cei trei judecători nominalizați în mod legal în octombrie 2015 de către legislatura anterioară să își poată prelua funcția de judecători ai Curții Constituționale și ca cei trei judecători nominalizați de noua legislatură fără un temei juridic valabil să nu mai pronunțe hotărâri fără a fi aleși în mod valabil.
- (94) În răspunsul său din 27 octombrie 2016, guvernul polonez consideră că hotărârile din 3 și 9 decembrie 2015 ale Curții nu au precizat care sunt judecătorii care urmau să își preia funcția și consideră că noua legislatură a Seimului a numit în mod legal cei cinci judecători în decembrie 2015. Acest raționament dă naștere la preocupări grave cu privire la statul de drept, deoarece neagă orice efect al celor două hotărâri din decembrie și contrazice raționamentul Curții, astfel cum a fost reluat în mod consecvent, inclusiv în hotărârea sa din 11 august 2016; în această hotărâre, Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea unei dispoziții din Legea din 22 iulie 2016 privind Curtea Constituțională, care ar permite celor trei judecători nominalizați de noua legislatură fără un temei juridic valabil să își preia funcția, ocupând locurile vacante pentru care vechiul Seim nominalizase deja, în mod legal, trei judecători<sup>36</sup>. În răspuns s-a recunoscut faptul că în dispozitivul hotărârii din 3 decembrie 2015 Curtea Constituțională s-a referit la obligația ca un judecător ales de Seim pentru Curte să depună imediat jurământ în fața președintelui republicii. Aceasta este însă de părere că hotărârea respectivă nu poate obliga alte autorități să aplice dispoziții în modul prevăzut într-un anumit caz. Această interpretare limitează impactul hotărârilor din 3 și 9 decembrie 2015 la simpla obligație a guvernului de a le publica, însă ar nega orice alt efect juridic și operațional al acestora, în special în ceea ce privește obligația depunerii jurământului de către judecătorii în cauză în fața președintelui republicii. Această interpretare este contrară principiului cooperării loiale între organele de stat care este, astfel cum s-a subliniat în avizele Comisiei de la Veneția, o condiție constituțională prealabilă într-un stat democratic guvernat de principiul statului de drept.
- (95) De asemenea, Comisia de la Veneția consideră că o soluție la conflictul actual privind structura Curții Constituționale „trebuie să se bazeze pe obligația de a respecta și a executa integral hotărârile Curții Constituționale” și, „prin urmare, solicită tuturor organelor de stat și mai ales Seimului să respecte și să execute integral hotărârile”<sup>37</sup>.
- (96) În concluzie, cei trei judecători care au fost nominalizați în mod legal în octombrie 2015 de către legislatura anterioară nu au putut încă să își preia funcția de judecători ai Curții Constituționale. În schimb, cei trei judecători nominalizați de cea de a opta legislatură a Seimului fără un temei juridic valabil au fost admiși să își preia funcția de către președintele interimar al Curții. În consecință, autoritățile poloneze nu au executat încă integral hotărârile Curții Constituționale din 3 și 9 decembrie 2015.

### **3.2. Publicarea hotărârilor Curții Constituționale**

- (97) Guvernul polonez refuză să publice anumite hotărâri ale Curții Constituționale, în special hotărârea din 9 martie 2016 prin care s-a declarat neconstituțională legea

<sup>36</sup> Comisia de la Veneția, în avizul său din 14 octombrie 2016, a considerat, de asemenea, că dispoziția sus-menționată nu este o soluție conformă cu principiul statului de drept [CDL-AD (2016)026, punctul 106].

<sup>37</sup> Avizul CDL-AD(2016)001, punctul 136.

adoptată la 22 decembrie 2015 de modificare a Legii privind Curtea Constituțională<sup>38</sup>.

- (98) Guvernul polonez a contestat legalitatea acestei hotărâri, întrucât Curtea Constituțională nu a aplicat procedura prevăzută de legea adoptată la 22 decembrie 2015. Cu toate acestea, Legea din 22 decembrie 2015 a făcut ea însăși obiectul unei examinări din punctul de vedere al constituționalității de către Curtea Constituțională. Prin urmare, în recomandarea sa din 27 iulie 2016, Comisia a stabilit că decizia Curții Constituționale de a nu pune în aplicare procedura prevăzută de legea adoptată la 22 decembrie 2015<sup>39</sup> a fost corectă. Acest lucru a fost recunoscut și de Comisia de la Veneția<sup>40</sup>. Comisia consideră că hotărârea din 9 martie 2016 este obligatorie și trebuie respectată.
- (99) Guvernul polonez a refuzat, de asemenea, să publice alte hotărâri, în special hotărârea din 11 august 2016 referitoare la Legea din 22 iulie 2016 privind Curtea Constituțională și hotărârea din 7 noiembrie 2016 referitoare la dispozițiile din Legea din 22 iulie 2016 privind selectarea candidaților pentru funcția de președinte al Curții. Aceste două hotărâri au o importanță deosebită pentru legitimitatea și funcționarea Curții: prima hotărâre confirmă raționamentul că cei trei judecători nominalizați de noua legislatură fără un temei juridic valabil nu își pot prelua funcția de judecător, în timp ce a doua hotărâre se referă la o cerință procedurală de numire a președintelui Curții, care nu a fost îndeplinită pentru numirea actualului președinte.
- (100) Refuzul guvernului de a publica hotărârile Curții Constituționale dă naștere la îngrijorări grave cu privire la statul de drept, întrucât respectarea hotărârilor definitive este o cerință esențială, inerentă statului de drept. În particular, în cazurile în care pentru intrarea în vigoare a unei hotărâri este necesară publicarea acesteia și în care publicarea este de datoria altei autorități a statului decât instanța care a pronunțat hotărârea respectivă, un control *ex post* efectuat de o autoritate a statului cu privire la legalitatea hotărârii este incompatibil cu statul de drept. Refuzul de a publica hotărârea neagă efectul juridic și operațional automat al unei hotărâri irevocabile și definitive și încalcă principiile statului de drept privind legalitatea și separarea puterilor.
- (101) În cele trei recomandări ale sale, Comisia a recomandat autorităților poloneze să publice și să execute pe deplin hotărârile Curții Constituționale și să se asigure că publicarea hotărârilor viitoare se face automat și nu depinde de vreo decizie a puterii executive sau legislative. Cu toate acestea, trei hotărâri importante menționate mai sus nu au fost încă publicate.

### 3.3. Numirea președintelui Curții și evoluțiile ulterioare

- (102) În 2016 au fost adoptate trei legi care au modificat în mod semnificativ procedura de numire a președintelui Curții Constituționale. Aceste legi au fost adoptate avându-se

<sup>38</sup> Legea din 25 iunie 2015 privind Curtea Constituțională, publicată în Monitorul Oficial la 30 iulie 2015, actul 1064, astfel cum a fost modificată. Legea adoptată la 22 decembrie 2015 a fost publicată în Monitorul Oficial la 28 decembrie; actul 2217. Printre altele, modificările au majorat cvorumul judecătorilor pentru audierea cauzelor, au sporit majoritatea necesară Curții Constituționale pentru pronunțarea de hotărâri în complet extins, au impus tratarea cauzelor în ordine cronologică și au prevăzut un termen minim pentru audieri.

<sup>39</sup> A se vedea secțiunea 3 din recomandare.

<sup>40</sup> Comisia de la Veneția a menționat în această privință că „un simplu act legislativ, care amenință să dezactiveze controlul constituțional, trebuie el însuși să fie evaluat în ceea ce privește constituționalitatea înainte de a putea fi aplicat de către Curte. [...] Însăși ideea de supremație a Constituției implică faptul că o asemenea lege, care ar pune în pericol justiția constituțională, trebuie controlată și, dacă este necesar, anulată de Curtea Constituțională înainte de intrarea sa în vigoare”; avizul CDL-AD(2016)001, punctul 41.

în vedere încetarea mandatului fostului președinte al Curții Constituționale, în decembrie 2016. Legile au stabilit un regim tranzitoriu specific prin instituirea unei noi funcții, de președinte interimar al Curții, care și-ar exercita atribuțiile până la numirea unui nou președinte. Președintele interimar ar fi responsabil cu conducerea noului proces de selecție pentru numirea noului președinte. Rolul vicepreședintelui (al cărui mandat era încă valabil) a fost redus printr-o serie de modificări legislative<sup>41</sup>.

- (103) În urma numirii sale, noul președinte interimar a luat imediat o serie de decizii importante, permițând în special celor trei judecători nominalizați ilegal în decembrie 2015 de noua legislatură a Seimului să își preia funcția și să participe la procesul de selecție care a devenit astfel, în totalitate, neconstituțional.
- (104) Astfel cum se explică în Recomandarea din 21 decembrie 2016<sup>42</sup>, Comisia consideră că procedura care a condus la numirea unui nou președinte al Curții este fundamental defectuoasă în ceea ce privește statul de drept. Procedura a fost inițiată de un președinte interimar, a cărui numire a generat preocupări grave în ceea ce privește principiul separării puterilor și al independenței sistemului judiciar, astfel cum sunt protejate prin Constituția poloneză. În plus, faptul că procedura a permis celor trei judecători numiți în mod ilegal în decembrie 2015 de către noua legislatură a Seimului să participe la acest proces a făcut ca întregul proces de selecție să fie neconstituțional. În mod similar, faptul că judecătorii aleși în mod legal în octombrie 2015 nu au putut participa la proces a avut, de asemenea, un impact asupra rezultatelor și, prin urmare, a afectat negativ procesul. Mai mult, termenul foarte scurt pentru convocarea Adunării generale și refuzul de a amâna reuniunea au reprezentat motive grave de preocupare. În fine, alegerea candidaților doar de către șase judecători a fost incompatibilă cu hotărârea Curții din 7 noiembrie 2016, conform căreia articolul 194 alineatul (2) din Constituție trebuie înțeles în sensul că acesta prevede că președintele Curții este numit de către președintele republicii din rândul candidaților care au obținut o majoritate a voturilor în cadrul Adunării generale a Curții.
- (105) Comisia observă, de asemenea, că, în urma numirii președintelui Curții Constituționale, o serie de evoluții au subminat și mai mult legitimitatea Curții. În special: vicepreședintele Curții, a cărui poziție este recunoscută în Constituție, a fost obligat de președintele nou-numit al Curții să își utilizeze concediul rămas până la sfârșitul mandatului său; ca urmare a unei acțiuni introduse de către Procurorul General în vederea contestării valabilității alegerii, în 2010, a trei judecători ai Curții Constituționale, respectivii judecători au fost ulterior excluși din activitățile judiciare ale Curții; noul președinte al Curții a modificat componența completelor de judecată și cauzele au fost reatribuite unor complete formate în parte din judecători numiți în mod ilegal; solicitările, în special din partea Avocatului Poporului, care au vizat înlăturarea judecătorilor numiți în mod ilegal din completele de judecată, au fost respinse, un număr important de hotărâri au fost pronunțate de complete din care au făcut parte judecători numiți în mod ilegal; în fine, după încheierea mandatului vicepreședintelui, un judecător numit în mod ilegal a fost numit în funcția de nou vicepreședinte al Curții.
- (106) Aceste evoluții au condus *de facto* la o componență complet nouă a Curții Constituționale, în afara procesului constituțional normal de numire a judecătorilor.

<sup>41</sup> A se vedea secțiunea 5.2 din Recomandarea (UE) 2017/146.

<sup>42</sup> A se vedea secțiunile 5.3 și 5.4 din Recomandarea (UE) 2017/146.

- (107) Răspunsul autorităților poloneze la recomandarea complementară a Comisiei din 21 decembrie 2016 nu a atenuat preocupările Comisiei, iar acestea nu au anunțat nicio măsură concretă pentru abordarea problemelor menționate. Răspunsul nu ține seama de hotărârea din 7 noiembrie 2016, conform căreia Constituția prevede faptul că președintele Curții este numit din rândul candidaților care au obținut o majoritate a voturilor în cadrul Adunării generale a Curții. Răspunsul nu ține seama nici de faptul că în Constituție se recunoaște în mod explicit funcția de vicepreședinte, care face obiectul aceleiași proceduri de numire ca funcția de președinte al Curții. În ceea ce privește numirea unui președinte interimar al Curții Constituționale, răspunsul nu identifică niciun temei juridic în Constituție și consideră că această numire a fost un mecanism de ajustare excepțional impus de circumstanțe extraordinare. De asemenea, răspunsul autorităților poloneze la recomandarea complementară a Comisiei din 26 iulie 2017 nu a atenuat preocupările Comisiei.
- (108) În recomandările sale, Comisia a ridicat și alte probleme legate de cele trei legi adoptate în decembrie 2016. Legile conțin o serie de dispoziții care nu respectă hotărâri anterioare ale Curții Constituționale și au generat noi preocupări legate în special de procedurile disciplinare, de posibilitatea pensionării anticipate, de noile cerințe pentru judecătorii Curții și de modificările semnificative ale organizării interne a Curții.

### **3.4. Efectul combinat asupra independenței și legitimității Curții**

- (109) Comisia consideră că, drept rezultat al legilor adoptate în 2016 și al evoluțiilor în urma numirii președintelui interimar, independența și legitimitatea Curții Constituționale sunt grav subminate, iar constituționalitatea legilor poloneze nu mai poate fi garantată efectiv<sup>43</sup>.
- (110) În recomandarea sa din 26 iulie 2017, Comisia a recomandat autorităților poloneze să ia următoarele măsuri:
- să restabilească independența și legitimitatea Curții Constituționale ca garant al Constituției poloneze, prin garantarea faptului că judecătorii, președintele și vicepreședintele acesteia sunt aleși și numiți în mod legal și prin executarea integrală a hotărârilor Curții Constituționale din 3 și 9 decembrie 2015 care prevăd ca cei trei judecători care au fost nominalizați în mod legal în octombrie 2015 de către legislatura anterioară să își poată prelua funcția de judecători ai Curții Constituționale și ca cei trei judecători nominalizați de noua legislatură fără un temei juridic valabil să nu mai pronunțe hotărâri fără a fi aleși în mod valabil<sup>44</sup>;
  - să publice și să execute integral hotărârile Curții Constituționale.
- (111) Niciuna dintre măsurile recomandate stabilite de Comisie nu a fost pusă în aplicare.
- (1) Cei trei judecători care au fost nominalizați în mod legal în octombrie 2015 de către legislatura anterioară nu au putut încă să își preia funcția de judecător al Curții Constituționale. În schimb, cei trei judecători numiți de cea de a opta

<sup>43</sup> Astfel cum se prevede la articolul 188 din Constituție, Curtea Constituțională pronunță hotărâri privind conformitatea legilor și a acordurilor internaționale cu Constituția, privind conformitatea unei legi cu tratatele internaționale ratificate a căror ratificare necesită autorizarea prealabilă a unei legi, privind conformitatea cu Constituția, cu acordurile internaționale ratificate și cu legile a dispozițiilor juridice emise de organele centrale ale statului privind conformitatea cu Constituția a obiectivelor sau a activităților partidelor politice și privind sesizările referitoare la încălcări ale constituționalității. Conform articolului 189 din Constituție, Curtea Constituțională soluționează, de asemenea, litigiile privind autoritatea dintre organele constituționale centrale ale statului.

<sup>44</sup> A se vedea Recomandarea (UE) 2017/146 și Recomandarea (UE) 2016/1374.

legislatură a Seimului fără un temei juridic valabil au fost admiși să își preia funcția, de către președintele interimar al Curții.

- (2) Trei hotărâri importante ale Curții Constituționale din 9 martie 2016, din 11 august 2016 și din 7 noiembrie 2016 nu au fost încă publicate.
  - (3) După încheierea mandatului fostului președinte al Curții Constituționale, nu a fost încă numit în mod legal un nou președinte. Fostul președinte nu a fost înlocuit de vicepreședintele Curții, ci de către un președinte interimar și, ulterior, de către persoana numită în funcția de președinte al Curții la 21 decembrie 2016. Numirea noului președinte al Curții Constituționale s-a efectuat înainte să poată avea loc o examinare efectivă a Legii privind statutul judecătorilor, a Legii privind organizarea și procedurile și a Legii de punere în aplicare.
- (112) Faptul că nu mai poate fi efectiv garantată constituționalitatea legilor Poloniei este deosebit de îngrijorător în ceea ce privește respectarea statului de drept, întrucât, astfel cum s-a explicat în recomandările din 27 iulie și 21 decembrie 2016, parlamentul polonez a adoptat o serie de noi acte legislative deosebit de sensibile, cum ar fi o nouă Lege a administrației publice<sup>45</sup>, o lege de modificare a Legii Poliției și a anumitor alte legi<sup>46</sup> și legi privind Parchetul<sup>47</sup>, o lege privind Avocatul Poporului și de modificare a anumitor alte legi<sup>48</sup>, o lege privind Consiliul Național al Audiovizualului<sup>49</sup> și o lege împotriva terorismului<sup>50</sup>.
- (113) Mai mult, impactul negativ asupra statului de drept al lipsei unui control independent și legitim al constituționalității în Polonia este, în prezent, puternic agravat de faptul că nu se mai poate asigura verificarea și garantarea de către o instanță constituțională independentă a constituționalității noilor legi privind sistemul judiciar polonez menționate anterior la punctul 5 subpunctul 2 și analizate în continuare în secțiunea 4.

#### **4. AMENINȚĂRILE LA ADRESA INDEPENDENȚEI SISTEMULUI JUDICIAR ORDINAR**

- (114) Legea privind Curtea Supremă, Legea privind Consiliul Judiciar Național, Legea privind organizarea instanțelor ordinare și Legea privind Școala Națională de Magistratură conțin o serie de dispoziții care generează preocupări grave în ceea ce privește principiile independenței judiciare și separării puterilor.

---

<sup>45</sup> Legea din 30 decembrie 2015 de modificare a Legii privind administrația publică și a anumitor alte acte, publicată în Monitorul Oficial la 8 ianuarie 2016, actul 34.

<sup>46</sup> Legea din 15 ianuarie 2016 de modificare a Legii Poliției și a altor legi, publicată în Monitorul Oficial la 4 februarie 2016, actul 147.

<sup>47</sup> Legea din 28 ianuarie 2016 privind Parchetul, publicată în Monitorul Oficial la 15 februarie 2016, actul 177; Legea din 28 ianuarie 2016 - Norme de punere în aplicare a Legii privind Parchetul, publicată în Monitorul Oficial la 15 februarie 2016, actul 178.

<sup>48</sup> Legea din 18 martie 2016 de modificare a Legii privind Avocatul Poporului și a anumitor alte legi, publicată în Monitorul Oficial la 17 mai 2016, actul 677.

<sup>49</sup> Legea din 22 iunie 2016 privind Consiliul Național al Audiovizualului, publicată în Monitorul Oficial la 29 iunie 2016, actul 929.

<sup>50</sup> Legea din 10 iunie 2016 privind acțiunile antiteroriste, publicată în Monitorul Oficial la 24 iunie 2016, actul 904.

## 4.1. Legea privind Curtea Supremă

### 4.1.1. Demiterea și pensionarea obligatorie a judecătorilor actuali ai Curții Supreme

- (115) Legea privind Curtea Supremă reduce vârsta generală de pensionare a judecătorilor Curții Supreme de la 70 la 65 de ani<sup>51</sup>. Această măsură se aplică tuturor judecătorilor aflați în prezent în funcție. Judecătorii care au atins vârsta de 65 de ani sau care vor atinge această vârstă în 3 luni de la data intrării în vigoare a legii, vor fi pensionați<sup>52</sup>.
- (116) Prin reducerea vârstei de pensionare și aplicarea acestei reduceri actualilor judecători ai Curții Supreme, legea are drept efect încetarea mandatului și, eventual, pensionarea unui număr semnificativ de judecători actuali ai Curții Supreme: 31 din 83 (37 %), potrivit Curții Supreme. Aplicarea unei astfel de reduceri a vârstei de pensionare pentru judecătorii actuali ai Curții Supreme are un impact negativ deosebit de puternic asupra acestei Curți, care este alcătuită din judecători care sunt, în mod normal, la sfârșitul carierei. O astfel de pensionare obligatorie a unui număr semnificativ de actuali judecători ai Curții Supreme permite o schimbare amplă și imediată a componenței Curții Supreme. Această posibilitate generează preocupări speciale în ceea ce privește separarea puterilor, mai ales atunci când este luată în considerare în combinație cu reformele simultane ale Consiliului Judiciar Național. În fapt, din cauza reducerii vârstei de pensionare, toți noii judecători vor fi numiți de președintele republicii la recomandarea Consiliului Judiciar Național în noua sa componență, care va fi în mare parte dominată de persoane numite pe criterii politice. Pensionarea forțată a judecătorilor actuali ai Curții Supreme generează, de asemenea, preocupări în ceea ce privește principiul inamovibilității judecătorilor, care este un element esențial al independenței acestora, astfel cum este consacrat în jurisprudența Curții de Justiție și a Curții Europene a Drepturilor Omului<sup>53</sup>, precum și în standardele europene<sup>54</sup>. În avizul său referitor la proiectul de lege privind Curtea Supremă, Comisia de la Veneția subliniază faptul că pensionarea anticipată a judecătorilor în funcție în prezent subminează atât securitatea mandatului acestora, cât și independența Curții în general<sup>55</sup>.
- (117) Judecătorii ar trebui să fie protejați împotriva demiterii prin existența unor garanții eficace împotriva intervențiilor sau presiunilor nejustificate din partea altor puteri ale statului<sup>56</sup>. Independența sistemului judiciar necesită garanții suficiente pentru a proteja persoana celor care au îndatorirea de a pronunța hotărâri într-un litigiu<sup>57</sup>. Inamovibilitatea judecătorilor pe perioada exercitării funcției este o consecință a

<sup>51</sup> Articolul 37 alineatul (1) din Legea privind Curtea Supremă. Această dispoziție se aplică și judecătorilor Curții Supreme Administrative, întrucât articolul 49 din Legea din 25 iulie 2002 privind organizarea instanțelor administrative prevede că aspectele legate de Curtea Administrativă Supremă care nu sunt reglementate de respectiva lege (așa cum este cazul regimului de pensionare) sunt reglementate *mutatis mutandis* de Legea privind Curtea Supremă.

<sup>52</sup> Articolul 111 alineatul (1) din Legea privind Curtea Supremă. În plus, în conformitate cu articolul 111 alineatul (3) din Legea privind Curtea Supremă, toți judecătorii instanțelor militare (indiferent de vârstă) vor fi demisi și pensionați fără posibilitatea de a solicita președintelui republicii prelungirea mandatului lor.

<sup>53</sup> Cauza CEDO Campbell și Fell/Regatul Unit, 28 iunie 1984, punctul 80; cauza Henryk Urban și Ryszard Urban/Polonia, 30 noiembrie 2011, punctul 45; cauza Fruni/Slovenia, 21 iunie 2011, punctul 145 și cauza Brudnicka și alții/Polonia, 3 martie 2005, punctul 41.

<sup>54</sup> Punctele 49 și 50 din Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de miniștri către statele membre privind judecătorii: independență, eficacitate și responsabilități („Recomandarea CoE 2010”).

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

<sup>56</sup> Cauza C-53/03 Syfait și alții, 31 mai 2005, punctul 31, cauza C-103/97 Köllensperger și Atzwanger, 4 februarie 1999, punctul 20.

<sup>57</sup> Cauza C-222/13 TDC, 9 octombrie 2014, punctele 29-32, cauza C-506/04 Wilson, 19 septembrie 2006, punctul 53; cauza C-103/97 Köllensperger și Atzwanger, 4 februarie 1999, punctele 20-23; cauza C-54/96 Dorsch Consult, 12 septembrie 1997, punctul 36; cauza C-17/00 De Coster, 29 noiembrie 2001, punctele 18-21; cauza C-403/16 Hassani, 13 decembrie 2017, punctul 40; cauza CEDO Baka/Ungaria, 20261/12, 23 iunie 2016, punctul 121.

independenței acestora și este inclusă, prin urmare, în garanțiile prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Convenția europeană a drepturilor omului<sup>58</sup>. Prin urmare, judecătorii pot fi demși numai în mod individual, dacă acest lucru este justificat pe baza unei proceduri disciplinare cu privire la activitatea lor individuală și care prezintă toate garanțiile în vederea constituirii apărării într-o societate democratică. Judecătorii nu pot fi demși în grup și nu pot fi demși din motive generale care nu au legătură cu comportamentul individual. Garanțiile și măsurile de protecție sus-menționate lipsesc în cazul de față, iar dispozițiile în cauză constituie o încălcare flagrantă a independenței judecătorilor Curții Supreme și a principiului separării puterilor<sup>59</sup> și, prin urmare, a statului de drept.

- (118) În plus, mandatul de șase ani al actualului prim-președinte, stabilit în Constituție, va fi încheiat prematur (conform Constituției ar trebui să înceteze în 2020). În cazul în care mandatul prim-președintelui încetează, numirea unui „prim-președinte interimar” de către președintele republicii va avea loc în afara procedurii normale<sup>60</sup>: în conformitate cu Constituția, prim-președintele ar trebui să fie numit de către președintele republicii din rândul candidaților propuși de către Adunarea generală a Curții Supreme<sup>61</sup>. O astfel de încetare anticipată a unui mandat consacrat în Constituție reprezintă o gravă încălcare a principiului inamovibilității și securității mandatului. Numirea unui prim-președinte interimar în conformitate cu o procedură ad-hoc fără implicarea sistemului judiciar generează preocupări grave în ceea ce privește principiul separării puterilor.
- (119) Conform expunerii de motive a legii, este indispensabilă schimbarea componenței Curții Supreme din cauza modului în care Curtea Supremă a gestionat după 1989 cauzele privind „decomunizarea” și deoarece există încă judecători în cadrul Curții care au lucrat pentru regimul anterior sau au soluționat cauze în timpul acestuia<sup>62</sup>. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat în mod clar că un proces de lustrație trebuie să fie individualizat (de exemplu, trebuie să se facă distincție între diferitele niveluri de implicare în fostul regim) și consideră că măsurile de lustrație care au loc la mult timp după sfârșitul regimului comunist ar putea fi mai puțin justificate având în vedere diminuarea riscurilor existente pentru democrațiile nou-create<sup>63</sup>. Există alte măsuri proporționale pe care statul le-ar putea adopta pentru a soluționa problema judecătorilor cu un trecut comunist (care ar include proceduri

<sup>58</sup> Cauza CEDO Campbell și Fell/Regatul Unit, A80 (1984), 28 iunie 1984, punctul 80.

<sup>59</sup> Noile norme intră în contradicție cu principiul inamovibilității judecătorilor, ca un element esențial al independenței judecătorilor, astfel cum este consacrat în Recomandarea Consiliului Europei din 2010 (punctul 49). În consecință, judecătorii Curții Supreme ar trebui să aibă mandatele garantate, iar acestea nu ar trebui să înceteze înainte de termen. De asemenea, deciziile privind selecția și cariera judecătorilor ar trebui să se bazeze pe criterii obiective prestabilite prin lege sau de către autoritățile competente și, în cazul în care guvernul sau puterea legislativă ia decizii privind selecția și cariera judecătorilor, o autoritate independentă și competentă provenită în mare parte din sistemul judiciar ar trebui să fie autorizată să facă recomandări sau să emită avize pe care autoritatea de numire le urmează în practică (punctele 44-48).

<sup>60</sup> În conformitate cu articolul 111 alineatul (4) din Legea privind Curtea Supremă, președintele republicii va încredința conducerea Curții Supreme unui judecător al Curții Supreme ales de el. Un astfel de prim-președinte interimar își va exercita funcțiile până când Adunarea Generală a Judecătorilor prezintă 5 candidați pentru postul de prim-președinte al Curții Supreme (articolul 12). Adunarea Generală a Judecătorilor Curții Supreme nu va putea să prezinte acești candidați înainte să fi fost numiți cel puțin 110 judecători ai Curții Supreme.

<sup>61</sup> Articolul 183 alineatul (3) din Constituția poloneză prevede că „prim-președintele Curții Supreme este numit de către președintele republicii pentru un mandat de 6 ani din rândul candidaților propuși de către Adunarea Generală a Judecătorilor Curții Supreme.”

<sup>62</sup> Pagina 2 din expunerea de motive.

<sup>63</sup> Cauza CEDO Söro/Estonia, 3 septembrie 2015, punctele 60-62.



transparente aplicate în cazuri individuale în fața unor organisme care funcționează pe baza unor criterii prestabilite de lege)<sup>64</sup>.

- (120) În avizul său referitor la proiectul de lege privind Curtea Supremă, Comisia de la Veneția consideră că este greu de înțeles de ce o persoană care a fost considerată adecvată pentru a îndeplini sarcini oficiale timp de mai mulți ani ar fi dintr-odată considerată necorespunzătoare. Expunerea de motive a legii poate fi înțeleasă ca implicând faptul că, în urma reformei, majoritatea înalților magistrați, dintre care mulți au servit în regimul anterior, ar urma să se pensioneze. Dacă această interpretare este corectă, o astfel de abordare este inacceptabilă: în cazul în care autoritățile au îndoieli cu privire la loialitatea unui judecător, acestea ar trebui să aplice procedurile disciplinare sau privind lustrația existente și nu să modifice vârsta de pensionare.
- (121) Comisia de la Veneția concluzionează că îndepărtarea anticipată a unui număr mare de judecători ai Curții Supreme (inclusiv a prim-președintelui) prin aplicarea, cu efect imediat, a unei vârste mai mici de pensionare încalcă drepturile lor individuale și pune în pericol independența sistemului judiciar în ansamblul său; acestora ar trebui să li se permită să lucreze până la vârsta de pensionare în vigoare în prezent<sup>65</sup>. Comisia de la Veneția subliniază în special faptul că pensionarea anticipată a judecătorilor în funcție în prezent subminează atât securitatea mandatului acestora, cât și independența Curții în general<sup>66</sup>.
- (122) În fine, aceste dispoziții ridică probleme de constituționalitate. După cum s-a constatat de către Curtea Supremă și de către Avocatul Poporului, demiterea și pensionarea forțată a actualilor judecători ai Curții Supreme încalcă principiul independenței sistemului judiciar și aduc atingere în mod direct dreptului la o instanță independentă. Avocatul Poporului ia act de faptul că instituția unui prim-președinte interimar al Curții Supreme constituie o violare a statului de drept prin încălcarea principiului neasumării de competențe executive, a principiului separării și echilibrului puterilor, precum și a principiului independenței sistemului judiciar.

#### 4.1.2. Competența de a prelungi mandatul judecătorilor Curții Supreme

- (123) Conform legii, judecătorii Curții Supreme care sunt afectați de reducerea vârstei de pensionare și care doresc să își prelungească mandatul activ pot înainta o cerere președintelui republicii<sup>67</sup>.
- (124) În ceea ce privește competența președintelui republicii de a decide să prelungească mandatul activ al judecătorilor Curții Supreme, nu există nici criterii, nici termene pentru luarea unei decizii și legea nu prevede un control jurisdicțional. Un judecător care a solicitat prelungirea este la „bunul plac” al președintelui republicii, care decide în această privință. În plus, președintele republicii va fi în măsură să decidă *de două ori* cu privire la prelungire (de fiecare dată pentru o perioadă de 3 ani). Aceste elemente afectează securitatea mandatului și vor permite președintelui republicii să

<sup>64</sup> Punctele 44-47 și punctul 50 din Recomandarea Consiliului Europei din 2010.

<sup>65</sup> Avizul CDL(2017)035, punctul 130.

<sup>66</sup> Avizul CDL(2017)035, punctul 48.

<sup>67</sup> Cererea trebuie să fie prezentată prin intermediul prim-președintelui Curții Supreme, care emite un aviz privind cererea formulată de un judecător. Pentru prelungirea mandatului prim-președintelui, acesta trebuie să prezinte președintelui republicii avizul colegiului Curții Supreme. În cadrul procesului de luare a deciziei, președintele republicii poate solicita un aviz fără caracter obligatoriu al Consiliului Judiciar Național [cf. articolul 37 alineatele (2)-(4), coroborat cu articolul 111 alineatul (1) din Legea privind Curtea Supremă]. Este de remarcat faptul că, potrivit avizului Curții Supreme, în temeiul Constituției, o astfel de decizie a președintelui republicii ar trebui să fie contrasemnată de prim-ministru, în conformitate cu articolul 144 alineatele (1) și (2) din Constituția poloneză.

exercite o influență asupra judecătorilor activi ai Curții Supreme. Regimul este contrar Recomandării Consiliului Europei din 2010, care prevede că deciziile privind selecția și cariera judecătorilor ar trebui să se bazeze pe criterii obiective prestabilite de lege și că ar trebui să existe o autoritate independentă și competentă, provenită în mare parte din sistemul judiciar, autorizată să facă recomandări sau să emită avize pe care autoritatea relevantă împuternicită să facă numiri le respectă în practică<sup>68</sup>. Recomandarea prevede, de asemenea, faptul că judecătorii în cauză ar trebui să aibă dreptul de a contesta o decizie referitoare la cariera lor<sup>69</sup>.

- (125) Noul regim de pensionare are un impact negativ asupra independenței judecătorilor<sup>70</sup>. Noile norme creează un instrument suplimentar prin intermediul căruia președintele republicii poate să exercite o influență asupra judecătorilor individuali. În special, lipsa oricăror criterii pentru prelungirea mandatelor permite o marjă de apreciere excesivă, subminând principiul inamovibilității judecătorilor. Odată cu reducerea vârstei de pensionare, legea permite ca mandatul judecătorilor să fie prelungit de către președintele republicii cu până la 6 ani. De asemenea, nu există un termen în care președintele republicii trebuie să ia o decizie cu privire la prelungirea mandatului, ceea ce îi permite acestuia să își păstreze influența asupra judecătorilor în cauză pentru perioada rămasă din mandatul lor judiciar. Chiar înainte de împlinirea vârstei de pensionare, simpla perspectivă de a trebui să solicite președintelui o astfel de prelungire ar putea exercita o presiune asupra judecătorilor în cauză.
- (126) În avizul său referitor la proiectul de lege privind Curtea Supremă, Comisia de la Veneția subliniază faptul că o astfel de competență a președintelui republicii îi conferă acestuia o influență excesivă asupra judecătorilor Curții Supreme care *se apropie* de vârsta pensionării. Din acest motiv, Comisia de la Veneția concluzionează că președintele republicii, în calitate de politician ales, nu ar trebui să aibă puterea discreționară de a prelungi mandatul unui judecător al Curții Supreme după împlinirea vârstei de pensionare<sup>71</sup>.
- (127) Noile norme generează, de asemenea, preocupări în materie de constituționalitate. Conform avizelor emise de Curtea Supremă și de Avocatul Poporului, noul mecanism de prelungire a mandatelor judiciare nu respectă principiul legalității și al separării puterilor.

#### 4.1.3. Calea de atac extraordinară

- (128) Legea introduce o nouă formă de control jurisdicțional al hotărârilor și deciziilor definitive și obligatorii, calea de atac extraordinară<sup>72</sup>. În termen de trei ani<sup>73</sup> de la

<sup>68</sup> Punctele 46 și 47. Acest regim ar genera, de asemenea, preocupări care vizează Planul de acțiune al Consiliului Europei privind consolidarea independenței și a imparțialității instanțelor, CM(2016) 36 final [la punctul C subpunctul (ii), „Planul de acțiune al Consiliului Europei din 2016”] și criteriile de referință ale CCJE (Avizul nr. 1 privind standardele referitoare la independența sistemului judiciar și inamovibilitatea judecătorilor, punctul 25).

<sup>69</sup> Punctul 48 din Recomandarea Consiliului Europei din 2010.

<sup>70</sup> Punctul 49 din Recomandarea Consiliului Europei din 2010.

<sup>71</sup> Avizul CDL(2017)035, punctele 51 și 130.

<sup>72</sup> Articolul 89 alineatul (1) din Legea privind Curtea Supremă.

<sup>73</sup> Articolul 115 din Legea privind Curtea Supremă. După perioada de trei ani, calea de atac ar trebui să fie formulată în termen de cinci ani de la data la care hotărârea vizată a devenit definitivă și legală și în termen de un an dacă s-a introdus un recurs în casăție, cu excepția cazului în care calea de atac extraordinară este îndreptată împotriva persoanei chemate în judecată, într-un astfel de caz calea de atac putând fi exercitată în termen de cel mult un an după ce hotărârea a devenit definitivă (sau, dacă s-a introdus recursul în casăție, în termen de cel mult 6 luni de la examinarea acestuia); cf. articolul 89 alineatul (4) din Legea privind Curtea Supremă.

data intrării în vigoare a legii, Curtea Supremă va putea să anuleze<sup>74</sup> integral sau parțial<sup>75</sup> orice hotărâre definitivă pronunțată de o instanță poloneză în ultimii 20 de ani, inclusiv hotărârile pronunțate de Curtea Supremă, sub rezerva anumitor excepții<sup>76</sup>. Competența de a introduce calea de atac revine, *inter alia*, procurorului general și Avocatului Poporului<sup>77</sup>. Motivele căii de atac sunt diverse: calea de atac extraordinară poate fi introdusă dacă este necesar să se asigure statul de drept și justiția socială, iar hotărârea nu poate fi anulată sau modificată prin alte căi de atac extraordinare și fie (1) încalcă principiile sau drepturile și libertățile persoanelor și ale cetățenilor, consacrate în Constituție, fie (2) constituie o încălcare flagrantă a legislației din motive de interpretare greșită sau de aplicare incorectă, fie (3) există o contradicție evidentă între constatările instanței și probele colectate<sup>78</sup>.

- (129) Această nouă procedură de cale de atac extraordinară generează preocupări în ceea ce privește principiul securității juridice, care este o componentă esențială a statului de drept<sup>79</sup>. Astfel cum a remarcat Curtea de Justiție, ar trebui să se atragă atenția asupra importanței pe care o are, atât pentru ordinea juridică a UE, cât și pentru sistemele juridice naționale, principiul autorității de lucru judecat: „Pentru a garanta atât stabilitatea dreptului și a raporturilor juridice, cât și o bună administrare a justiției, este necesar ca deciziile judecătorești rămase definitive după epuizarea căilor de atac disponibile sau după expirarea termenelor de exercitare a acestor căi de atac să nu mai poată fi contestate”<sup>80</sup>. Astfel cum a remarcat Curtea Europeană a Drepturilor Omului, revizuirea extraordinară nu ar trebui să fie o „cale de atac mascată” și „simpla posibilitate de a exista două opinii cu privire la subiect nu constituie un motiv de reexaminare”<sup>81</sup>.
- (130) În avizul său referitor la proiectul de lege privind Curtea Supremă, Comisia de la Veneția a subliniat că procedura de cale de atac extraordinară este periculoasă pentru stabilitatea ordinii juridice poloneze. Avizul remarcă faptul că va fi posibil să se redeschidă orice cauză judecată în această țară în ultimii 20 de ani din aproape orice motiv și sistemul ar putea duce la o situație în care nicio hotărâre nu va mai fi vreodată definitivă<sup>82</sup>.
- (131) Noua procedură a căii de atac extraordinare generează, de asemenea, preocupări în materie de constituționalitate. Potrivit Curții Supreme și Avocatului Poporului, legea

<sup>74</sup> În cazul în care au trecut cinci ani de la data la care hotărârea atacată a devenit definitivă și aceasta a avut efecte juridice ireversibile sau dacă este justificat de principiile sau de drepturile și libertățile persoanelor și cetățenilor consacrate în Constituție, Curtea Supremă poate să se limiteze la a confirma că hotărârea atacată încalcă legea și la a preciza circumstanțele care au condus la pronunțarea unei astfel de decizii [cf. articolul 89 alineatul (4) și articolul 115 alineatul (2) din Legea privind Curtea Supremă].

<sup>75</sup> Articolul 91 alineatul (1) din Legea privind Curtea Supremă.

<sup>76</sup> În cauzele penale nu se pot exercita căi de atac extraordinare împotriva persoanei chemate în judecată la mai mult de un an după ce hotărârea devine definitivă (sau, dacă s-a introdus recursul în casație, în termen de cel mult 6 luni de la examinarea acestuia); de asemenea, nu există posibilitatea exercitării unei căi de atac împotriva hotărârilor de stabilire a nulității unei căsătorii, de anulare a unei căsătorii sau de pronunțare a unui divorț (numai în măsura în care una sau ambele părți s-au recăsătorit după ce hotărârea a devenit definitivă) sau împotriva unei hotărâri privind adopția. Calea de atac extraordinară nu poate viza infracțiuni minore sau infracțiuni fiscale minore; cf. articolul 90 alineatele (3) și (4) din Legea privind Curtea Supremă.

<sup>77</sup> Articolul 89 alineatul (2) din Legea privind Curtea Supremă.

<sup>78</sup> Articolul 89 alineatul (1) punctele 1-3 din Legea privind Curtea Supremă.

<sup>79</sup> Cauza CEDO Brumărescu/România, 28 octombrie 1999, punctul 61; cauza Ryabykh/Rusia, 3 martie 2003, punctele 54 și 57; cauza Miragall Escolano și alții/Spania, 25 ianuarie 2000, punctul 33 și, de asemenea, cauza Phinikaridou/Cipru, 20 decembrie 2007, punctul 52.

<sup>80</sup> Cauza C-224/01 Köbler, 30 septembrie 2003, punctul 38.

<sup>81</sup> Moreira Ferreira/Portugalia (nr. 2), 11 iulie 2017 (final), punctul 62.

<sup>82</sup> Avizul CDL(2017)035, punctele 58, 63 și 130.

afectează principiul stabilității jurisprudenței și caracterul definitiv al hotărârilor<sup>83</sup>, principiul protecției încrederii în stat și în lege, precum și dreptul la judecarea cauzei într-un termen rezonabil<sup>84</sup>.

#### 4.1.4. Alte dispoziții

- (132) Astfel cum s-a subliniat în avizul Comisiei de la Veneția și în avizele altor organisme<sup>85</sup>, o serie de alte dispoziții din Legea privind Curtea Supremă generează preocupări referitoare la principiile independenței judiciare și separării puterilor.
- (133) Noua lege stabilește un nou regim disciplinar pentru judecătorii Curții Supreme. Sunt prevăzute două tipuri de responsabili în materie disciplinară: *responsabilul în materie disciplinară al Curții Supreme* numit de Colegiul Curții Supreme pentru un mandat de patru ani<sup>86</sup> și *responsabilul extraordinar în materie disciplinară numit de la caz la caz de către președintele republicii* din rândul judecătorilor Curții Supreme, al judecătorilor ordinari, al judecătorilor instanțelor militare și al procurorilor<sup>87</sup>. În temeiul legislației poloneze, numai responsabilii în materie disciplinară pot decide cu privire la inițierea unei proceduri disciplinare împotriva judecătorilor. Numirea unui responsabil extraordinar de către președintele republicii se efectuează fără implicarea sistemului judiciar și echivalează cu o cerere de inițiere a unei investigații preliminare. Numirea unui responsabil extraordinar în materie disciplinară în cadrul unei proceduri disciplinare în curs îl exclude din această procedură pe responsabilul în materie disciplinară al Curții Supreme<sup>88</sup>. Faptul că președintele republicii (și, în unele cazuri, și ministrul justiției<sup>89</sup>) are competența de a exercita o influență asupra procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor Curții Supreme prin numirea unui responsabil în materie disciplinară care va investiga cazul („responsabilul în materie disciplinară”), excluzându-l astfel pe responsabilul disciplinar al Curții Supreme din cadrul unei proceduri în curs, generează preocupări în ceea ce privește principiul separării puterilor și poate afecta independența sistemului judiciar. Aceste preocupări au fost, de asemenea, formulate în avizele emise de OSCE-ODHIR și de Curtea Supremă<sup>90</sup>.
- (134) Legea elimină, de asemenea, o serie de garanții procedurale din cadrul procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor ordinari<sup>91</sup> și a judecătorilor Curții Supreme<sup>92</sup>:

<sup>83</sup> Ambele principii au fost considerate ca făcând parte din statul de drept de către Curtea Constituțională; cf. deciziile Curții Constituționale SK 7/06 din 24 octombrie 2007 și SK 77/06 din 1 aprilie 2008.

<sup>84</sup> Decizia SK 19/05 din 28 noiembrie 2006; SK 16/05 din 14 noiembrie 2007.

<sup>85</sup> În special, avizele Curții Supreme din 6 și 23 octombrie și din 30 noiembrie 2017, avizul Avocatului Poporului din 11 noiembrie 2017 și avizul OSCE-ODHIR din 13 noiembrie 2017.

<sup>86</sup> Articolul 74 din Legea privind Curtea Supremă.

<sup>87</sup> Articolul 76 alineatul (8) din Legea privind Curtea Supremă; președintele republicii îl poate numi pe responsabilul extraordinar în materie disciplinară din rândul procurorilor propuși de procurorul general, dacă un caz disciplinar privește abateri disciplinare care îndeplinesc criteriile unei fapte săvârșite cu intenție, prevăzută în legea penală, sau ale unor infracțiuni fiscale săvârșite cu intenție.

<sup>88</sup> Articolul 76 alineatul (8) din Legea privind Curtea Supremă.

<sup>89</sup> În conformitate cu articolul 76 alineatul (9) din Legea privind Curtea Supremă, ministrul justiției poate notifica președintelui republicii necesitatea de a numi un responsabil extraordinar în materie disciplinară dacă există un caz de abatere disciplinară care îndeplinește criteriile unei fapte săvârșite cu intenție, prevăzută în legea penală, sau ale unor infracțiuni fiscale săvârșite cu intenție. Se pare că ministrul justiției și președintele republicii vor stabili în mod autonom dacă un caz îndeplinește sau nu aceste criterii, deoarece deciziile lor privind numirea responsabilului extraordinar în materie disciplinară nu pot face obiectul unei căi de atac.

<sup>90</sup> Avizul OSCE-ODHIR din 13 noiembrie 2017, punctele 119-121; avizul Curții Supreme din 6 octombrie, pagina 34.

<sup>91</sup> În conformitate cu articolul 108 alineatele (17)-(19) din Legea privind Curtea Supremă, ministrului justiției i se conferă competența de a stabili numărul judecătorilor în materie disciplinară pentru judecătorii instanțelor ordinare și de a-i numi fără consultarea sistemului judiciar. În plus, ministrul justiției ar putea să controleze personal cazurile disciplinare împotriva judecătorilor instanțelor ordinare prin intermediul responsabililor în materie disciplinară și al responsabilului extraordinar în materie disciplinară al ministrului justiției, pe care el însuși l-a numit (inclusiv, în anumite circumstanțe, și

probele colectate prin încălcarea legii ar putea fi utilizate împotriva unui judecător<sup>93</sup>; în anumite condiții, probele prezentate de judecătorul în cauză ar putea să nu fie luate în considerare<sup>94</sup>; prescripția în cazurile disciplinare ar fi suspendată pe perioada procedurii disciplinare, ceea ce înseamnă că un judecător ar putea face obiectul unei proceduri pe durată nedeterminată<sup>95</sup>; în fine, procedura disciplinară ar putea continua chiar dacă judecătorul în cauză a fost absent (inclusiv atunci când absența a fost justificată)<sup>96</sup>. Noul regim disciplinar generează, de asemenea, preocupări în ceea ce privește respectarea cerințelor referitoare la garanțiile procedurale prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Convenția europeană a drepturilor omului care sunt aplicabile procedurii disciplinare împotriva judecătorilor<sup>97</sup>.

- (135) Legea modifică structura internă a Curții Supreme, completând-o cu două noi camere. O nouă cameră de control extraordinar și competentă în domeniul chestiunilor de interes public va soluționa cauzele introduse în temeiul noii proceduri de exercitare a unei căi de atac extraordinare<sup>98</sup>. Se pare că această nouă cameră va fi alcătuită în majoritate din noi judecători<sup>99</sup> și va evalua validitatea alegerilor generale și locale și va analiza litigiile în materie electorală, inclusiv cele privind alegerile pentru Parlamentul European<sup>100</sup>. În plus, o nouă cameră disciplinară autonomă<sup>101</sup> alcătuită exclusiv din noi judecători<sup>102</sup> va fi însărcinată cu soluționarea în prima și în a doua instanță a dosarelor disciplinare împotriva judecătorilor Curții Supreme<sup>103</sup>. Aceste două noi camere cu o autonomie amplă alcătuite din noi judecători generează preocupări în ceea ce privește separarea puterilor. Astfel cum a remarcat Comisia de la Veneția, deși ambele camere sunt componente ale Curții Supreme, în practică sunt mai presus de toate celelalte camere, creând riscul ca întregul sistem judiciar să fie dominat de aceste camere, care sunt alcătuite din noi judecători aleși datorită unei influențe decisive a majorității aflate la guvernare<sup>104</sup>. De asemenea, Comisia de la Veneția subliniază faptul că legea va face controlul jurisdicțional al litigiilor în

---

din rândul procurorilor). Responsabilii în materie disciplinară numiți de ministrul justiției ar putea să redeschidă, la cererea ministrului justiției, investigațiile închise.

<sup>92</sup> Conform legii, dispozițiile consacrate în Legea privind organizarea instanțelor ordinare, inclusiv cele referitoare la aspectele procedurale ale procedurii disciplinare, se aplică *mutatis mutandis* judecătorilor Curții Supreme; cf. articolul 72 alineatul (1) și articolul 108, coroborate cu articolul 10 alineatul (1) din Legea privind Curtea Supremă. Legea privind Curtea Supremă modifică, la articolul 108, Legea privind organizarea instanțelor ordinare.

<sup>93</sup> Articolul 108 alineatul (23) din Legea privind Curtea Supremă în termenii articolului 115c adăugat la Legea privind organizarea instanțelor ordinare.

<sup>94</sup> Dacă proba a fost prezentată după termenul prevăzut, cf. articolul 108 alineatul (22) din Legea privind Curtea Supremă.

<sup>95</sup> Articolul 108 alineatul (13) litera (b) din Legea privind Curtea Supremă.

<sup>96</sup> Articolul 108 alineatul (23) din Legea privind Curtea Supremă.

<sup>97</sup> Cauza CEDO Vilho Eskelinen și alții/Finlanda, 19 aprilie 2007, punctul 62; cauza Olujić/Croația, 5 februarie 2009, punctele 34-43; cauza Harabin/Slovenia, 20 noiembrie 2012, punctele 118-124 și cauza Baka/Ungaria, 23 iunie 2016, punctele 100-119.

<sup>98</sup> Articolul 26 și articolul 94 din Legea privind Curtea Supremă.

<sup>99</sup> Articolul 134 din Legea privind Curtea Supremă; fosta cameră în domeniul muncii, al securității sociale și al afacerilor publice este împărțită în două camere, și anume camera în domeniul muncii și al securității sociale și noua cameră de control extraordinar și în domeniul afacerilor publice; această nouă cameră va fi compusă din noi judecători, deoarece toți judecătorii actuali sunt transferați către camera în domeniul muncii și al securității sociale; actualii judecători ai Curții Supreme pot solicita să fie transferați la această nouă cameră.

<sup>100</sup> O listă completă a sarcinilor acestei camere este prevăzută la articolul 26.

<sup>101</sup> Președintele camerei disciplinare este autonom în raport cu prim-președintele Curții Supreme și bugetul acestei camere poate fi majorat substanțial în comparație cu bugetul global al Curții Supreme [cf. articolul 7 alineatele (2) și (4) și articolul 20 din Legea privind Curtea Supremă].

<sup>102</sup> În conformitate cu articolul 131 din Legea privind Curtea Supremă, până la numirea tuturor judecătorilor Curții Supreme în camera disciplinară, alți judecători ai Curții Supreme nu pot fi transferați pe un post în camera respectivă.

<sup>103</sup> O listă completă a sarcinilor camerei disciplinare este prevăzută la articolul 27 din Legea privind Curtea Supremă.

<sup>104</sup> Avizul CDL(2017)035, punctul 92.

materie electorală deosebit de vulnerabil în fața influenței politice, generând un risc grav la adresa funcționării democrației poloneze<sup>105</sup>.

- (136) Legea prevede introducerea, în cadrul procedurilor în fața Curții Supreme privind căile de atac extraordinare și dosarele disciplinare examinate de Curtea Supremă, a judecătorilor consultanți, care urmează să fie numiți de Senatul Republicii<sup>106</sup>. Astfel cum a remarcat Comisia de la Veneția, introducerea judecătorilor consultanți în cele două noi camere ale Curții Supreme pune în pericol eficiența și calitatea actului de justiție<sup>107</sup>.

#### 4.2. Legea privind Consiliul Judiciar Național

- (137) Conform Constituției poloneze, independența judecătorilor este garantată de Consiliul Judiciar Național<sup>108</sup>. Rolul Consiliului Judiciar Național are un impact direct asupra independenței judecătorilor, în special în ceea ce privește promovarea, transferul, procedurile disciplinare, demiterea și pensionarea anticipată a acestora. De exemplu, promovarea unui judecător (cum ar fi de la o instanță districtuală la o instanță regională) presupune ca președintele republicii să-l numească din nou pe judecătorul respectiv și, prin urmare, procedura de evaluare judiciară și de nominalizare la care participă Consiliul Judiciar Național va trebui să fie reluată. De asemenea, judecătorii asistenți care îndeplinesc deja sarcinile unui judecător trebuie să fie evaluați de către Consiliul Judiciar Național înainte de a fi numiți în funcția de judecător de către președintele republicii.
- (138) Din acest motiv, în statele membre în care s-a instituit un consiliu judiciar, independența acestuia este deosebit de importantă pentru a împiedica o influență necuvenită din partea guvernului sau a parlamentului asupra independenței judecătorilor<sup>109</sup>.
- (139) Legea privind Consiliul Judiciar Național accentuează preocupările referitoare la independența globală a sistemului judiciar ca urmare a faptului că prevede încetarea în mod anticipat a mandatului tuturor membrilor Consiliului Judiciar Național care au calitatea de judecător și instituie pentru numirea membrilor care au calitatea de judecător un regim complet nou, ce permite exercitarea unui grad ridicat de influență politică.
- (140) În conformitate cu articolul 6 din Legea privind Consiliul Judiciar Național, mandatele tuturor actualilor membri ai Consiliului Judiciar Național care au calitatea de judecător vor înceta în mod anticipat. Această încetare a mandatului hotărâtă de puterea legislativă generează preocupări în ceea ce privește independența Consiliului și separarea puterilor. Parlamentul va dobândi o influență decisivă asupra componenței Consiliului în detrimentul influenței judecătorilor înșiși. Această nouă componență a Consiliului Judiciar Național ar putea să fie deja instituită în termen de o lună și jumătate de la publicarea legii<sup>110</sup>. Încetarea în mod anticipat a mandatului

<sup>105</sup> Avizul CDL(2017)035, punctul 43.

<sup>106</sup> Articolul 61 alineatul (2) din Legea privind Curtea Supremă.

<sup>107</sup> Avizul CDL(2017)035, punctul 67.

<sup>108</sup> Articolul 186 alineatul (1) din Constituția poloneză prevede următoarele: „Consiliul Judiciar Național garantează independența instanțelor și a judecătorilor”.

<sup>109</sup> De exemplu, în contextul procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor desfășurate de un consiliu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a pus în discuție nivelul de influență a autorităților legislative sau executive, având în vedere faptul că respectivul consiliu era alcătuit în mare parte din membri numiți direct de către aceste autorități; cauza CEDO Ramos Nunes de Carvalho E Sá/Portugalia, 55391/13, 57728/13 și 74041/13, 21 iunie 2016, punctul 77.

<sup>110</sup> Mandatele actualilor membri care au calitatea de judecător ar urma să expire în ziua care precede începutul unui nou mandat comun al noilor membri ai Consiliului care au calitatea de judecător, dar nu mai târziu de 90 de zile de la intrarea

generează, de asemenea, preocupări în materie de constituționalitate, astfel cum s-a subliniat în avizele emise de Consiliul Judiciar Național, de Curtea Supremă și de Avocatul Poporului.

- (141) De asemenea, noul regim de numire a membrilor Consiliului Judiciar Național care au calitatea de judecător generează grave preocupări. În standardele europene consacrate, în special în Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei din 2010, se prevede că „cel puțin jumătate din membrii [consiliilor judiciare] ar trebui să fie judecători selectați de colegii lor din toate nivelurile sistemului judiciar și cu respectarea pluralismului în interiorul sistemului judiciar”<sup>111</sup>. Statele membre sunt cele care își organizează propriile sisteme de justiție, decizând inclusiv dacă instituie sau nu un consiliu judiciar. Cu toate acestea, în statele în care s-a instituit un astfel de consiliu, așa cum este cazul în Polonia, independența respectivului consiliu trebuie să fie garantată în conformitate cu standardele europene.
- (142) Până la adoptarea Legii privind Consiliul Judiciar Național, sistemul polonez a respectat pe deplin aceste standarde, întrucât Consiliul Judiciar Național a fost alcătuit în majoritate din judecători aleși de către judecători. Articolul 1 alineatul (1) și articolul 7 din Legea de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național ar schimba în mod radical acest regim prin prevederea conform căreia cei 15 membri ai Consiliului Judiciar Național care au calitatea de judecător sunt numiți, cu posibilitatea ulterioară de a fi numiți din nou, de către Seim<sup>112</sup>. În plus, nu există nicio garanție că, în temeiul noii legi, Seimul îi va numi membri ai Consiliului pe judecătorii care au fost aprobați de sistemul judiciar, deoarece candidații la aceste posturi pot fi prezentați nu numai de către grupuri de 25 de judecători, ci și de către grupuri de cel puțin 2 000 de cetățeni<sup>113</sup>. În plus, lista finală a candidaților pe care Seimul va trebui să o aprobe în bloc este prestabilită de o comisie a Seimului<sup>114</sup>. Noile norme privind numirea membrilor Consiliului Judiciar Național care au calitatea de judecător sporesc în mod semnificativ influența Parlamentului asupra Consiliului și au efecte negative asupra independenței acestuia, în contradicție cu standardele europene. Faptul că membrii care au calitatea de judecător vor fi numiți de Seim cu o majoritate de trei cincimi nu atenuează această preocupare, deoarece membrii care au calitatea de judecător tot nu vor fi selectați de colegii lor. În plus, în

---

în vigoare a legii. Calendarul este următorul: în termen de trei zile de la publicarea legii, președintele Seimului anunță începerea procedurii de nominalizare. În termen de 21 de zile de la acest anunț, candidații la posturile de membri ai Consiliului care au calitatea de judecător sunt prezentați președintelui Seimului de către entitățile autorizate (grupuri formate din cel puțin 25 de judecători sau 2 000 de cetățeni). La expirarea acestui termen de 21 de zile, președintele Seimului transmite lista candidaților grupurilor parlamentare care vor avea la dispoziție șapte zile pentru a propune cel mult nouă candidați de pe lista respectivă. Ulterior, procedura de numire se desfășoară conform dispozițiilor obișnuite (a se vedea mai jos); cf. articolele 6 și 7 din Legea de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național și articolul 1 alineatele (1) și (3) în termenii articolelor adăugate 11a și 11d din Legea de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național.

<sup>111</sup> Punctul 27; a se vedea, de asemenea, punctul C subpunctul (ii) din Planul de acțiune al Consiliului Europei din 2016, punctul 27 din Avizul nr. 10 al CCJE privind Consiliul Judiciar în serviciul societății și punctul 2.3 din Raportul RECJ privind Consiliile Judiciare pentru perioada 2010-2011.

<sup>112</sup> Conform Constituției, Consiliul Judiciar Național este alcătuit din membri *ex officio* (prim-președintele Curții Supreme, ministrul Justiției, președintele Curții Supreme Administrative și un membru desemnat de președinte) și din membri aleși. Categoria membrilor aleși este alcătuită din patru deputați „*aleși de Seim*”, doi senatori „*aleși de Senat*” și 15 judecători („*aleși din rândul*” instanțelor ordinare, administrative și militare și al Curții Supreme).

<sup>113</sup> Articolul 1 alineatul (3) din Legea privind Consiliul Judiciar Național adăugă un articol 11a alineatele (2) și (3): se remarcă faptul că fiecare grup (de judecători și de cetățeni) poate face mai multe nominalizări pentru funcția de membru al Consiliului care are calitatea de judecător.

<sup>114</sup> Dacă grupurile parlamentare nu prezintă, în total, 15 candidați, aceștia vor fi aleși de către Prezidiul Seimului pentru a alcătui o listă de 15 candidați, care apoi este transmisă comisiei parlamentare [cf. articolul 1 alineatul (3), care adaugă articolul 11c și articolul 11d alineatele (1)-(4)].

cazul în care o astfel de majoritate de trei cincimi nu este întrunită, membrii Consiliului care au calitatea de judecător vor fi numiți de Seim cu majoritatea absolută a voturilor.

- (143) Această situație generează motive de preocupare din punctul de vedere al independenței sistemului judiciar. De exemplu, un judecător al unei instanțe districtuale care trebuie să pronunțe o hotărâre într-o cauză sensibilă din punct de vedere politic și care solicită în același timp o promovare pentru a deveni judecător al unei instanțe regionale poate fi tentat să urmeze poziția favorizată de majoritatea politică pentru a nu-și pune în pericol șansele de a obține promovarea. Chiar dacă acest risc nu se materializează, noul regim nu oferă suficiente garanții pentru a se asigura independența, care este esențială pentru menținerea încrederii pe care instanțele dintr-o societate democratică trebuie să o inspire opiniei publice<sup>115</sup>. Și judecătorii asistenți vor trebui să fie evaluați de un Consiliu Judiciar Național influențat politic înainte de a fi numiți în funcția de judecător.
- (144) Comisia de la Veneția a concluzionat că alegerea de către Parlament a celor 15 membri proveniți din sistemul judiciar al Consiliului Judiciar Național, împreună cu înlocuirea imediată a actualilor membri activi, va conduce la o politizare extinsă a acestui organism. Comisia de la Veneția recomandă ca, în schimb, membrii proveniți din sistemul judiciar al Consiliului Judiciar Național să fie aleși de colegii lor, astfel cum se prevede în actuala lege<sup>116</sup>. Comisia de la Veneția a remarcat, de asemenea, faptul că legea slăbește independența Consiliului în raport cu majoritatea din Parlament și contribuie la slăbirea independenței justiției în ansamblul său<sup>117</sup>.
- (145) În avizele lor referitoare la proiectul de lege, Curtea Supremă, Consiliul Judiciar Național și Avocatul Poporului au exprimat o serie de preocupări în ceea ce privește constituționalitatea noului regim. În special, Consiliul Judiciar Național remarcă faptul că, în temeiul Constituției Poloniei, Consiliul are rolul de contrapondere la Parlament, fiind autorizat din punct de vedere constituțional să decidă asupra conținutului legii. Prin urmare, numirea pe criterii politice a membrilor care au calitatea de judecător și încetarea în mod anticipat a mandatelor actualilor membri ai Consiliului care au calitatea de judecător încalcă principiile separării puterilor și al independenței sistemului judiciar. Astfel cum s-a explicat în recomandările anterioare, în prezent nu este posibil un control eficient al constituționalității acestor dispoziții.

### **4.3. Legea privind organizarea instanțelor ordinare**

#### *4.3.1. Vârsta de pensionare și competența de a prelungi mandatul judecătorilor*

- (146) Articolul 1 alineatul (26) literele (b) și (c) și articolul 13 alineatul (1) din Legea privind organizarea instanțelor ordinare prevede că regimul de pensionare aplicabil judecătorilor ordinari va fi redus de la 67 la 60 de ani pentru judecătorii femei și de la 67 la 65 de ani pentru judecătorii bărbați, iar ministrului justiției îi va fi acordată competența de a decide cu privire la prelungirea mandatelor judiciare (până la vârsta de 70 de ani) pe baza unor criterii vagi. În așteptarea acestei decizii, judecătorii în cauză rămân în funcție.

<sup>115</sup> Cauza CEDO Morice/Franța, 29369/10, 23 aprilie 2015, punctul 78; Cipru/Turcia, nr. 25781/94, 10 mai 2001, punctul 233.

<sup>116</sup> Avizul CDL(2017)035, punctul 130.

<sup>117</sup> Avizul CDL(2017)035, punctul 31.



- (147) Noul regim de pensionare ar avea un impact negativ asupra independenței judecătorilor<sup>118</sup>. Noile norme creează un instrument suplimentar prin intermediul căruia ministrul justiției poate să exercite o influență asupra judecătorilor individuali. În special, criteriile vagi pentru prelungirea mandatelor permit o marjă de apreciere necuvenită, subminând principiul inamovibilității judecătorilor<sup>119</sup>. Odată cu reducerea vârstei de pensionare, legea permite ca mandatul judecătorilor să fie prelungit de către ministrul justiției cu până la zece ani în cazul judecătorilor femei și cu până la cinci ani în cazul judecătorilor bărbați. De asemenea, nu există un termen în care ministrul justiției trebuie să ia o decizie cu privire la prelungirea mandatului, ceea ce îi permite acestuia să își păstreze influența asupra judecătorilor în cauză pentru perioada rămasă din mandatul lor judiciar. Chiar înainte de împlinirea vârstei de pensionare, simpla perspectivă de a trebui să solicite ministrului justiției o astfel de prelungire ar putea exercita o presiune asupra judecătorilor în cauză.
- (148) Prin reducerea vârstei de pensionare pentru judecători, condiționând, în același timp, prelungirea mandatului judiciar de decizia ministrului justiției, noile norme subminează principiul inamovibilității judecătorilor, care este un element esențial al independenței judecătorilor, în conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție și a Curții Europene a Drepturilor Omului. Curtea de Justiție a statuat că, printre cerințele aplicabile unei instanțe independente, se numără și aceea că judecătorii ar trebui să beneficieze de independență personală și operațională în exercitarea atribuțiilor care le revin și ar trebui, de asemenea, să fie protejați împotriva demiterii prin instituirea unor garanții eficace împotriva intervențiilor sau a presiunilor necuvenite din partea puterii executive<sup>120</sup>. De asemenea, dispozițiile în cauză nu sunt în concordanță cu standardele europene conform cărora judecătorii ar trebui să beneficieze de un mandat garantat până la vârsta obligatorie de pensionare, în cazul în care există o astfel de vârstă de pensionare. Comisia de la Veneția împărtășește preocupările Comisiei<sup>121</sup>.
- (149) Comisia remarcă faptul că noile norme generează, de asemenea, preocupări în materie de constituționalitate. În conformitate cu avizul Curții Supreme<sup>122</sup>, autorizarea ministrului justiției de a decide cu privire la prelungirea mandatului unui judecător, în combinație cu reducerea vârstei de pensionare pentru judecători, încalcă principiul inamovibilității judecătorilor [articolul 180 alineatul (1) din Constituție]. Astfel cum s-a explicat mai sus, Comisia reamintește faptul că, în prezent, nu este posibil un control eficace al constituționalității acestor dispoziții.
- (150) Răspunsul autorităților poloneze la Recomandarea Comisiei din 26 iulie 2017 nu atenuează preocupările Comisiei și nu anunță nicio măsură concretă pentru abordarea aspectelor menționate de Comisie. Răspunsul nu ia în considerare presiunea pe care ministrul justiției o poate exercita asupra judecătorilor individuali înainte de a decide să aprobe rămânerea în funcție a judecătorilor în cauză după ce aceștia au împlinit vârsta de pensionare.

<sup>118</sup> Recomandarea Consiliului Europei din 2010, punctul 49.

<sup>119</sup> Conform legii, ministrul justiției decide dacă prelungește sau nu mandatul unui judecător, „luând în considerare utilizarea rațională a personalului instanței comune și necesitățile apărute ca urmare a volumului de lucru al instanțelor particulare” [cf. articolul 1 alineatul (26) litera (b) din lege].

<sup>120</sup> Cauza C-53/03 Syfait și alții, 31 mai 2005, punctul 31 și cauza C-103/97 Köllensperger și Atzwanger și alții, 4 februarie 1999, punctul 20.

<sup>121</sup> Avizul CDL-AD(2017)035, punctele 100-109.

<sup>122</sup> Avizul Curții Supreme din 28 aprilie 2017.

#### 4.3.2. Președinții de instanță

- (151) În cadrul sistemului juridic polonez, președinții de instanță au un dublu rol: aceștia nu au doar o responsabilitate în calitate de manageri de instanță, ci îndeplinesc și funcții judiciare. Legea privind organizarea instanțelor ordinare generează preocupări în materie de independență personală a președinților de instanță atunci când își exercită funcția judiciară.

##### *Competența de a demite*

- (152) Articolul 17 alineatul (1) și articolul 18 alineatul (1) din Legea privind organizarea instanțelor ordinare includ norme referitoare la demiterea președinților și a vicepreședinților de instanță. În decursul unei perioade de șase luni de la intrarea în vigoare a legii, ministrului justiției i se acordă competența de a demite președinții de instanță fără a trebui să respecte criterii concrete, fără a avea obligația de a prezenta o motivare și fără ca sistemul judiciar să poată bloca aceste decizii. În plus, o decizie de demitere emisă de ministrul justiției nu este supusă controlului jurisdicțional.
- (153) Preocuparea Comisiei se referă la competențele ministrului justiției în decursul acestei perioade de șase luni. După această perioadă de șase luni, în conformitate cu articolul 1 alineatul (7), ministrul justiției va putea în continuare să îi demită pe președinții de instanță, dar Consiliul Judiciar Național ar trebui să fie consultat de către ministrul justiției și ar fi în măsură să blocheze demiterea preconizată printr-o rezoluție adoptată cu o majoritate de două treimi a voturilor<sup>123</sup>.

##### *Competența de a numi*

- (154) În conformitate cu articolul 1 alineatul (6) din Legea privind organizarea instanțelor ordinare, ministrului i se acordă competența de a numi președinții de instanță. Singurele criterii aplicabile pentru numirea în funcția de președinte de instanță sunt următoarele: în cazul unei instanțe de soluționare a căilor de atac, președintele trebuie să fie numit din rândul judecătorilor instanțelor de soluționare a căilor de atac sau ai instanțelor regionale, în cazul unei instanțe regionale, președintele trebuie să fie numit din rândul judecătorilor instanțelor de soluționare a căilor de atac, ai instanțelor regionale sau ai instanțelor districtuale, iar în cazul unei instanțe districtuale, președintele trebuie să fie numit din rândul judecătorilor instanțelor regionale sau ai instanțelor districtuale. Ministrul justiției nu are obligația de a consulta sistemul judiciar pentru o astfel de decizie. Numai după numirea președintelui de instanță, acesta este prezentat de ministru adunării generale a judecătorilor respectivei instanțe. Această competență a ministrului justiției de a numi un președinte de instanță nu se modifică după încheierea perioadei de șase luni.

##### *Efectele competențelor de a demite și de a numi*

- (155) Având în vedere faptul că președinții de instanță sunt judecători activi, competențele menționate mai sus, de a demite în mod arbitrar, în decursul perioadei de șase luni, și de a numi președinții de instanță, îi permit ministrului justiției să își păstreze influența asupra președinților de instanță, ceea ce le poate afecta independența personală atunci când își exercită funcțiile judiciare. De exemplu, un președinte de instanță care este chemat să pronunțe o hotărâre într-o cauză sensibilă împotriva statului poate resimți o presiune din partea ministrului justiției de a urma poziția guvernului pentru a evita să fie demis din funcția de președinte de instanță, mai

<sup>123</sup> Articolul 1 alineatul (7) din Legea privind organizarea instanțelor ordinare prevede că, în cazul în care Consiliul Judiciar Național nu emite un aviz în termen de 30 de zile de la data la care ministrul justiției a prezentat demiterea preconizată, neemiterea avizului nu constituie un obstacol în calea demiterii.

degrabă decât să soluționeze independent cauza, examinând-o pe fond. Independența judiciară implică faptul că judecătorii nu sunt subordonați niciunui alt organism atunci când pronunță hotărâri și sunt protejați împotriva intervențiilor externe sau a presiunilor susceptibile să pună în pericol soluționarea în mod independent de către aceștia a cauzelor cu care sunt sesizați<sup>124</sup>.

- (156) Și în cazul judecătorilor care doresc să ocupe funcția de președinte de instanță, o astfel de putere discreționară a ministrului justiției poate influența modul în care aceștia soluționează cauzele, în special cele sensibile din punct de vedere politic, pentru a nu-și reduce șansele de a fi numiți președinți de instanță. Prin urmare, independența lor personală ar fi afectată în egală măsură atunci când pronunță hotărâri.
- (157) În plus, ar trebui remarcat faptul că președinții de instanță, în calitate de manageri de instanță, au competențe importante pe care le exercită asupra celorlalți judecători. Puterea discreționară a ministrului justiției de a demite și de a numi președinții de instanță ar putea influența modul în care aceștia utilizează asupra celorlalți judecători competențele pe care le au în calitate de manageri de instanță. Acest lucru ar putea să afecteze independența personală a respectivilor judecători. Prin urmare, competențele acordate ministrului justiției vor avea un efect indirect și asupra independenței judecătorilor care se supun autorității președinților de instanță, expuși influenței din partea ministrului justiției. De exemplu, președinții de instanță au competența de a înlocui judecătorii din funcția de șefi de divizie sau șefi de secție ai instanțelor<sup>125</sup>, competența de a transmite respectivilor șefi de divizie sau de secție o notificare scrisă care poate fi însoțită, în cazul unor deficiențe, de reducerea indemnizației aferente postului primite de aceștia<sup>126</sup> și competența de a transfera judecători fără consimțământul acestora în cadrul structurii instanței pe care o prezidează (care acoperă circumscripția judiciară relevantă a unei instanțe date și poate să includă locuri de muncă situate în diferite orașe)<sup>127</sup>.
- (158) În avizul său<sup>128</sup>, Comisia de la Veneția a subliniat faptul că noua lege permite o ingerință gravă și amplă din partea puterii executive în administrarea justiției și reprezintă o amenințare gravă la adresa independenței sistemului judiciar ca element esențial al statului de drept. Legea nu conferă președinților de instanță o protecție suficientă împotriva demiterilor arbitrare, iar decizia ministrului justiției de a numi/de a demite un președinte de instanță ar trebui să facă obiectul aprobării de către Consiliul Judiciar Național sau de către adunarea generală a judecătorilor respectivei instanțe, cu majoritatea simplă a voturilor. De asemenea, regulamentul de procedură prevede că ministrul justiției este competent să stabilească „norme detaliate privind repartizarea cauzelor” și „metoda de alocare aleatorie a cauzelor” și poate, de asemenea, să stabilească norme speciale în cazul în care alocarea aleatorie a cauzelor este imposibilă sau inefficientă. Astfel cum a subliniat Comisia de la Veneția, această competență poate fi utilizată pentru a interveni în sistemul de

<sup>124</sup> Cauza C-503/15 Margarit Panicello, 16 februarie 2017, punctele 37-38; cauza C-203/14 Consorci Sanitari del Maresme, 6 octombrie 2015, punctul 19; cauza C-222/13 TDC, 9 octombrie 2014, punctul 30; cauzele conexe C-58/13 și C-59/13 Torresi, 17 iulie 2014, punctul 22 și cauza C-506/04 Wilson, 19 septembrie 2006, punctul 51.

<sup>125</sup> În conformitate cu articolul 17 alineatul (2) și cu articolul 18 alineatul (2) din Legea privind organizarea instanțelor ordinare, președinților instanțelor de soluționare a căilor de atac și ai instanțelor regionale li se acordă competența de a înlocui judecătorii din funcția de șef de divizie, șef de divizie adjunct, șef de secție și inspector-judecător pentru o perioadă de șase luni de la data intrării în vigoare a legii.

<sup>126</sup> Articolul 1 alineatul (13) litera (b) din Legea privind organizarea instanțelor ordinare.

<sup>127</sup> Articolul 1 alineatul (5) litera (b) din Legea privind organizarea instanțelor ordinare.

<sup>128</sup> Avizul CDL-AD(2017)035, punctul 125.

alocare aleatorie a cauzelor; stabilirea metodei de distribuire a cauzelor nu ar trebui să intre în sfera puterii discreționare a ministrului justiției<sup>129</sup>.

- (159) În plus, avizele emise de Curtea Supremă, de Consiliul Judiciar Național și de Avocatul Poporului au subliniat faptul că dispozițiile în cauză generează preocupări în materie de constituționalitate. În special, faptul de a permite ministrului justiției să demită președinții de instanță încalcă principiile independenței sistemului judiciar și separării puterilor. În circumstanțele actuale însă, constituționalitatea acestor dispoziții nu mai poate fi verificată și garantată de o instanță constituțională independentă.
- (160) Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit o legătură clară între demiterea din funcția de președinte de instanță și independența sistemului judiciar. În cauza Baka, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că demiterea în mod anticipat a reclamantului din funcția de președinte al Curții Supreme, chiar dacă acesta și-a păstrat funcția de judecător, a dăunat scopului de a menține independența sistemului judiciar, în loc să-l servească<sup>130</sup>.
- (161) Conform informațiilor disponibile, până în prezent, ministrul justiției a demis 24 și a numit cel puțin 32 de președinți de instanță (această cifră include numirile în posturile vacante în mod periodic).
- (162) Răspunsul autorităților poloneze la Recomandarea Comisiei din 26 iulie 2017 nu atenuează preocupările Comisiei și nu anunță nicio măsură concretă pentru abordarea aspectelor menționate de Comisie. Răspunsul contestă faptul că independența președinților de instanță ca judecători care soluționează cauze este afectată de competențele ministrului justiției și subliniază că aceste competențe se referă numai la activitățile administrative ale președinților de instanță. Răspunsul nu ia însă în considerare faptul că această competență de a demite în mod arbitrar președinții de instanță în perioada de șase luni îi permite ministrului să își păstreze influența asupra președinților de instanță, ceea ce le poate afecta independența personală atunci când pronunță hotărâri.

#### 4.3.2. Alte preocupări

- (163) Ministrul Justiției poate adresa unui președinte de instanță inferioară „observații scrise” privind presupusa gestionare defectuoasă de către acesta a instanței respective. Ca urmare a unor astfel de „observații scrise”, președintelui instanței inferioare i se poate reduce indemnizația aferentă postului cu până la 50 % pentru o perioadă de până la șase luni<sup>131</sup>. Ministrul însuși poate să emită o „notificare scrisă” adresată președintelui sau vicepreședintelui instanței care soluționează căi de atac și să reducă în consecință indemnizația aferentă postului. Deoarece este obligatoriu ca orice reducere a retribuițiilor unui judecător ca urmare a comportamentului acestuia să fie considerată sancțiune disciplinară<sup>132</sup>, ministrul justiției nu ar trebui să fie în măsură să hotărască singur cu privire la o astfel de reducere, fără să se bazeze pe o decizie judiciară.

<sup>129</sup> Avizul CDL-AD(2017)035, punctul 120.

<sup>130</sup> CEDO, cauza Baka/Ungaria, 20261/12, 23 iunie 2016, punctul 172.

<sup>131</sup> Ministrul justiției poate să exercite o influență asupra președinților instanțelor care soluționează căi de atac prin intermediul evaluării performanței acestora: în timp ce o evaluare negativă ar putea conduce la sancțiuni financiare impuse președinților de instanță, o evaluare pozitivă ar putea avea ca rezultat o majorare a indemnizației aferente postului de președinte; articolul 1 alineatele (13)-(15) din Legea privind organizarea instanțelor ordinare.

<sup>132</sup> Avizul CDL-AD(2017)035, punctele 114-117.

#### 4.4. Alte acte legislative

##### 4.4.1. Legea privind Școala Națională de Magistratură

- (164) Noua legislatură a adoptat alte acte legislative care generează preocupări în ceea ce privește independența sistemului judiciar și separarea puterilor.
- (165) În temeiul articolului 2 alineatul (1) și al articolului 2 alineatul (36) din Legea privind Școala Națională de Magistratură, judecătorilor asistenți li se încredințează atribuții de judecător în cadrul instanțelor districtuale pentru o perioadă de patru ani. În special, judecătorii asistenți vor fi autorizați să acționeze în calitate de judecător unic în cadrul instanțelor districtuale.
- (166) Cu toate acestea, în cadrul sistemului juridic polonez, judecătorii asistenți nu au același statut ca judecătorii<sup>133</sup>. Judecătorii asistenți sunt numiți pentru un mandat limitat de patru ani, iar după 36 de luni aceștia pot să solicite inițierea de noi proceduri pentru a deveni judecători. Judecătorii asistenți nu fac obiectul aceluiași garanții pentru protecția independenței judiciare ca cele aplicabile în cazul judecătorilor, de exemplu în ceea ce privește numirea, care nu este supusă aceleiași proceduri ca în cazul judecătorilor. Spre deosebire de funcția de judecător, funcția de judecător asistent care îndeplinește funcții judiciare nu este prevăzută în Constituție. Acest lucru implică faptul că statutul, precum și garanțiile pentru independența judecătorilor asistenți pot fi modificate prin lege ordinară și nu necesită modificarea Constituției<sup>134</sup>. Faptul că judecătorii asistenți sunt autorizați să acționeze în calitate de judecător unic în cadrul instanțelor districtuale face ca problema independenței lor să fie și mai importantă.
- (167) În cursul procesului legislativ al Legii privind Școala Națională de Magistratură, Curtea Supremă și Consiliul Judiciar Național au exprimat preocupări referitoare la garanțiile pentru independența judecătorilor asistenți, respectiv dacă acestea respectă Constituția și sunt suficiente pentru a îndeplini cerințele unui proces echitabil, astfel cum este consacrat la articolul 6 alineatul (1) din Convenția europeană a drepturilor omului<sup>135</sup>. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că regimul anterior referitor la judecătorii asistenți din Polonia nu îndeplinea aceste criterii<sup>136</sup>.
- (168) Răspunsul autorităților poloneze, primit la 28 august 2017, la Recomandarea Comisiei din 26 iulie 2017 nu atenuează preocupările Comisiei și nu anunță nicio măsură concretă pentru abordarea aspectelor menționate de Comisie.

##### 4.4.2. Alte legi

- (169) Legile privind Parchetul<sup>137</sup> prevăd fuzionarea funcției de ministru al justiției cu cea de procuror general și au sporit în mod semnificativ competențele procurorului general în gestionarea sistemului de urmărire penală, incluzând noi competențe care îi permit ministrului justiției să intervină direct în dosare individuale.

<sup>133</sup> Chiar dacă sunt însărcinați cu atribuțiile unui judecător, judecătorii asistenți sunt numiți de ministrul justiției în mod direct, cu o implicare minimă a Consiliului Judiciar Național.

<sup>134</sup> Independența judecătorului ar trebui să fie consacrată în Constituție, cu norme mai specifice prevăzute la nivel legislativ (a se vedea, de exemplu, Recomandarea Consiliului Europei din 2010, punctul 7). Ar trebui, de asemenea, remarcat faptul că, în avizele lor, Curtea Supremă și Consiliul Judiciar Național au semnalat probleme legate de constituționalitatea acestei legi.

<sup>135</sup> Avizul Curții Supreme din 3 februarie 2017 și avizul Consiliului Judiciar Național din 10 februarie 2017.

<sup>136</sup> Cauza CEDO Henryk Urban și Ryszard Urban/Polonia, 23614/08, 28 februarie 2011; cauza CEDO Mirosław Garlicki/Polonia, 36921/07, 14 septembrie 2011; cauza CEDO Pohoska/Polonia, 33530/06, 10 aprilie 2012.

<sup>137</sup> Legea din 28 ianuarie 2016 privind Parchetul, publicată în Monitorul Oficial la 15 februarie 2016, actul 177; Legea din 28 ianuarie 2016 - Norme de punere în aplicare a Legii privind Parchetul, publicată în Monitorul Oficial la 15 februarie 2016, actul 178.

- (170) Astfel cum a subliniat Comisia de la Veneția<sup>138</sup>, recunoscând totodată faptul că independența sau autonomia parchetului nu are un caracter atât de categoric ca cel al instanțelor, luând în considerare împreună fuzionarea funcției de ministru al justiției cu cea de procuror general, competențele sporite ale procurorului general al parchetului în raport cu sistemul de urmărire penală, competențele sporite ale ministrului justiției față de sistemul judiciar în temeiul Legii privind organizarea instanțelor ordinare și nivelul redus al controlului asupra acestor competențe au drept consecință acumularea prea multor competențe de către o singură persoană. Acest fapt are consecințe negative directe în ceea ce privește independența sistemului de urmărire penală față de sfera politică, dar și în ceea ce privește independența sistemului judiciar și, prin urmare, în ceea ce privește separarea puterilor și statul de drept în Polonia.

**5. IDENTIFICAREA UNUI RISC CLAR DE ÎNCĂLCARE GRAVĂ A VALORILOR PREVĂZUTE LA ARTICOLUL 2 DIN TRATATUL PRIVIND UNIUNEA EUROPEANĂ**

- (171) În conformitate cu articolul 7 alineatul (1) din TUE, la propunerea motivată a unei treimi din statele membre, a Parlamentului European sau a Comisiei Europene și cu aprobarea Parlamentului European, Consiliul, hotărând cu o majoritate de patru cincimi din membrii săi, poate să constate existența unui risc clar de încălcare gravă a valorilor prevăzute la articolul 2 din TUE, de către un stat membru. Înainte de a proceda la această constatare, Consiliul audiază statul membru în cauză și îi poate adresa recomandări, hotărând după aceeași procedură<sup>139</sup>.
- (172) Comisia consideră că situația descrisă în secțiunile anterioare reprezintă un risc clar de încălcare gravă de către Republica Polonă a statului de drept prevăzut la articolul 2 din TUE. Comisia ajunge la această concluzie după ce a examinat faptele prezentate mai sus.
- (173) Comisia remarcă faptul că, în decursul unei perioade de doi ani, s-au adoptat peste 13 legi succesive care afectează întreaga structură a sistemului de justiție din Polonia: Curtea Constituțională, Curtea Supremă, instanțele ordinare, Consiliul Judiciar Național, parchetele și Școala Națională de Magistratură. Trăsătura comună a tuturor acestor modificări legislative este aceea că puterile executive sau legislative i s-a permis în mod sistematic să influențeze în mod semnificativ componența, competențele, administrarea și funcționarea acestor autorități și organisme. Modificările legislative și efectele combinate ale acestora periclitează grav independența sistemului judiciar și separarea puterilor în Polonia, care sunt componente esențiale ale statului de drept. Comisia remarcă și faptul că această activitate legislativă intensă s-a desfășurat fără consultarea corespunzătoare a tuturor părților interesate în cauză, în absența unui spirit de cooperare loială care se impune între autoritățile de stat și fără a lua în considerare avizele emise de o gamă largă de organizații europene și internaționale.
- (174) Începând din ianuarie 2016, Comisia a purtat un dialog amplu cu autoritățile poloneze pentru a găsi soluții la preocupările exprimate. Pe parcursul acestui proces, Comisia și-a justificat întotdeauna preocupările într-un mod obiectiv și temeinic. Astfel cum se prevede în Cadrul privind statul de drept, Comisia a emis un aviz, urmat de trei recomandări având ca obiect statul de drept în Polonia. Comisia a purtat

<sup>138</sup> Avizul CDL-AD(2017)037, punctele 28 și 115.

<sup>139</sup> A se vedea și Comunicarea Comisiei din 15 octombrie 2003, intitulată „Respectarea și promovarea valorilor pe care se întemeiază Uniunea”, COM(2003) 606 final.

o corespondență intensă și a organizat reuniuni cu autoritățile poloneze. Comisia a precizat întotdeauna în mod clar că este pregătită să continue un dialog constructiv și a invitat în mod repetat autoritățile poloneze să participe la noi reuniuni în acest scop. În pofida acestor eforturi însă, dialogul nu a înlăturat preocupările Comisiei.

(175) În pofida emiterii a trei recomandări de către Comisie, situația s-a deteriorat în mod continuu. În special:

(1) Numirea ilegală a președintelui Curții Constituționale, admiterea celor trei judecători numiți de cea de a opta legislatură a Seimului fără un temei juridic valabil, faptul că unul dintre acești judecători a fost numit în funcția de vicepreședinte al Curții, faptul că cei trei judecători care au fost numiți în mod legal, în octombrie 2015, de către legislatura anterioară nu au putut să își preia funcția de judecători ai Curții, precum și evoluțiile ulterioare din cadrul Curții, astfel cum au fost descrise mai sus, au condus *de facto* la o componentă complet nouă a Curții în afara procesului constituțional normal de numire a judecătorilor. Din acest motiv, Comisia consideră că independența și legitimitatea Curții Constituționale sunt grav subminate și că, în consecință, constituționalitatea legilor poloneze nu mai poate fi garantată efectiv. Hotărârile pronunțate de Curte în aceste circumstanțe nu mai pot fi considerate ca asigurând un control eficace al constituționalității.

(2) Legea privind Consiliul Judiciar Național și Legea privind Curtea Supremă, în combinație, de asemenea, cu Legea privind Școala Națională de Magistratură, și Legea privind organizarea instanțelor ordinare sporesc în mod semnificativ amenințarea sistemică la adresa statului de drept, astfel cum a fost identificată în recomandările anterioare. Principalele preocupări sunt rezumate după cum urmează:

(a) În ceea ce privește Curtea Supremă,

- pensionarea obligatorie a unui număr semnificativ de actuali judecători ai Curții Supreme, combinată cu posibilitatea de a prelungi mandatul judiciar activ al acestora, precum și noul regim disciplinar pentru judecătorii Curții Supreme subminează din punct de vedere structural independența judecătorilor Curții Supreme, în condițiile în care independența sistemului judiciar este o componentă esențială a statului de drept;
- pensionarea obligatorie a unui număr semnificativ de actuali judecători ai Curții Supreme permite, de asemenea, o modificare amplă și imediată a componenței Curții Supreme. Această posibilitate generează preocupări în ceea ce privește separarea puterilor, în special atunci când este luată în considerare în combinație cu reformele simultane ale Consiliului Judiciar Național. În fapt, toți noii judecători ai Curții Supreme vor fi numiți de președintele republicii la recomandarea Consiliului Judiciar Național în noua sa componentă, care va fi în mare parte dominată de persoane numite pe criterii politice. În consecință, actuala majoritate parlamentară va putea să determine, cel puțin indirect, viitoarea componență a Curții Supreme într-o măsură mult mai mare decât ar fi posibil în cadrul unui sistem în care normele existente referitoare la durata mandatelor judiciare funcționează în

mod normal – oricare ar fi această durată și oricare ar fi organul de stat competent să decidă cu privire la numirile judiciare;

- noua procedură de cale de atac extraordinară generează preocupări în ceea ce privește securitatea juridică, iar atunci când este luată în considerare în combinație cu posibilitatea unei modificări ample și imediate a componenței Curții Supreme generează preocupări în ceea ce privește separarea puterilor în stat.

(b) În ceea ce privește instanțele ordinare,

- prin reducerea vârstei de pensionare pentru judecători, condiționând, în același timp, prelungirea mandatului judiciar de decizia discreționară a ministrului justiției, noile norme subminează principiul inamovibilității judecătorilor, care este un element esențial al independenței judecătorilor;
- puterea discreționară a ministrului justiției de a numi și de a demite președinții de instanță, fără a trebui să respecte criterii concrete, fără a avea obligația de a prezenta o motivare, fără ca sistemul judiciar să poată bloca aceste decizii și fără să fie prevăzut un control jurisdicțional, poate afecta independența personală a președinților de instanță și a altor judecători.

(c) În ceea ce privește Consiliul Judiciar Național,

- preocupările referitoare la independența globală a sistemului judiciar sunt accentuate de încetarea mandatului tuturor membrilor Consiliului Judiciar Național care au calitatea de judecător și de renumirea membrilor acestuia care au calitatea de judecător conform unui proces care permite exercitarea unui grad ridicat de influență politică.

- (176) Noile legi generează grave preocupări în ceea ce privește compatibilitatea lor cu Constituția poloneză, astfel cum s-a subliniat într-o serie de avize, în special din partea Curții Supreme, a Consiliului Judiciar Național și a Avocatului Poporului. Totuși, astfel cum s-a explicat în Recomandarea privind statul de drept din 26 iulie 2017, nu mai este posibil un control eficace al constituționalității acestor legi.
- (177) Acțiunile și declarațiile publice împotriva judecătorilor și a instanțelor din Polonia ale guvernului polonez și ale unor membri ai parlamentului care fac parte din majoritatea aflată la guvernare au afectat încrederea în sistemul de justiție în ansamblul său. Comisia subliniază principiul cooperării loiale între organele de stat care constituie, astfel cum s-a subliniat în avizele Comisiei de la Veneția, o condiție constituțională prealabilă într-un stat democratic guvernat de principiul statului de drept.
- (178) Dat fiind faptul că independența sistemului judiciar este o componentă esențială a statului de drept, aceste noi legi, în special efectul lor combinat, vor spori în mod semnificativ amenințarea sistemică la adresa statului de drept, astfel cum a fost identificată în recomandările anterioare. În această privință, Comisia de la Veneția a subliniat faptul că efectul negativ al fiecăreia dintre modificările propuse este



amplificat de combinarea lor, într-o măsură în care periclitează grav independența tuturor componentelor sistemului judiciar din Polonia<sup>140</sup>.

- (179) Faptul că autoritățile poloneze, după suspendarea legilor privind Curtea Supremă și Consiliul Judiciar Național adoptate în iulie 2017, nu au folosit această ocazie pentru a ține seama de preocupările exprimate de Comisie în cea de a treia recomandare pe care a emis-o, precum și de alți actori, în special de Comisia de la Veneția, arată în mod clar o lipsă de voință din partea autorităților poloneze de a aborda respectivele preocupări.
- (180) Consecințele acestei situații sunt deosebit de grave:
- (1) deoarece independența și legitimitatea Curții Constituționale sunt grav subminate, constituționalitatea legilor poloneze nu mai poate fi garantată efectiv. Această situație este deosebit de îngrijorătoare în ceea ce privește respectarea statului de drept, întrucât, astfel cum s-a explicat în recomandările Comisiei, parlamentul polonez a adoptat o serie de noi acte legislative deosebit de sensibile, cum ar fi o nouă Lege a administrației publice<sup>141</sup>, o lege de modificare a Legii Poliției și a anumitor alte legi<sup>142</sup>, legi privind Parchetul<sup>143</sup>, o lege privind Avocatul Poporului și de modificare a anumitor alte legi<sup>144</sup>, o lege privind Consiliul Național al Audiovizualului<sup>145</sup> și o lege în materie de combatere a terorismului<sup>146</sup>.
  - (2) Respectarea statului de drept nu este doar o condiție prealabilă pentru protecția tuturor valorilor fundamentale enumerate la articolul 2 din TUE. Aceasta constituie, de asemenea, o condiție prealabilă pentru respectarea tuturor drepturilor și obligațiilor care decurg din tratate și pentru stabilirea unei încrederi reciproce a cetățenilor, întreprinderilor și autorităților naționale în sistemele juridice ale tuturor celorlalte state membre.
  - (3) Comisia subliniază faptul că buna funcționare a statului de drept este esențială, de asemenea, în special pentru funcționarea fără dificultăți a pieței interne și instituirea unui mediu propice investițiilor<sup>147</sup>, întrucât operatorii economici trebuie să știe că vor fi tratați în mod egal în temeiul legii. Respectarea statului de drept este, de asemenea, esențială pentru încrederea reciprocă în domeniul justiției și afacerilor interne, în special în ceea ce privește cooperarea judiciară eficientă în materie civilă și penală care se bazează pe recunoașterea reciprocă. Acest lucru nu poate fi asigurat fără un sistem judiciar independent în fiecare stat membru.

<sup>140</sup> Avizul CDL-AD(2017)035, punctul 131.

<sup>141</sup> Legea din 30 decembrie 2015 de modificare a Legii privind administrația publică și a anumitor alte acte, publicată în Monitorul Oficial la 8 ianuarie 2016, actul 34.

<sup>142</sup> Legea din 15 ianuarie 2016 de modificare a Legii Poliției și a altor legi, publicată în Monitorul Oficial la 4 februarie 2016, actul 147.

<sup>143</sup> Legea din 28 ianuarie 2016 privind Parchetul, publicată în Monitorul Oficial la 15 februarie 2016, actul 177; Legea din 28 ianuarie 2016 - Norme de punere în aplicare a Legii privind Parchetul, publicată în Monitorul Oficial la 15 februarie 2016, actul 178.

<sup>144</sup> Legea din 18 martie 2016 de modificare a Legii privind Avocatul Poporului și a anumitor alte legi, publicată în Monitorul Oficial la 17 mai 2016, actul 677.

<sup>145</sup> Legea din 22 iunie 2016 privind Consiliul Național al Audiovizualului, publicată în Monitorul Oficial la 29 iunie 2016, actul 929.

<sup>146</sup> Legea din 10 iunie 2016 privind acțiunile antiteroriste, publicată în Monitorul Oficial la 24 iunie 2016, actul 904.

<sup>147</sup> Recomandarea Consiliului din 11 iulie 2017 privind Programul național de reformă al Poloniei pentru 2017 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Poloniei pentru 2017, considerentul 14, JO C 261, 9.8.2017, p. 88–91.

- (181) Comisia reamintește faptul că, în statele în care a fost instituit un sistem de justiție constituțional, eficacitatea acestuia este o componentă-cheie a statului de drept.
- (182) De asemenea, Comisia subliniază faptul că, oricare ar fi modelul de sistem de justiție ales, independența sistemului judiciar trebuie să fie garantată din perspectiva dreptului UE. Statele membre sunt cele care își organizează propriile sisteme de justiție, decizând inclusiv dacă instituie sau nu un consiliu judiciar al cărui rol este de a proteja independența sistemului judiciar. Cu toate acestea, atunci când un astfel de consiliu a fost instituit de un stat membru, așa cum este cazul în Polonia, unde Constituția poloneză a încredințat în mod explicit Consiliului Judiciar Național sarcina de a proteja independența sistemului judiciar, independența unui astfel de consiliu trebuie să fie garantată în conformitate cu standardele europene.
- (183) Comisia remarcă, de asemenea, faptul că o gamă largă de actori de la nivel european și internațional și-au exprimat profunda îngrijorare cu privire la situația statului de drept în Polonia<sup>148</sup> și că Parlamentul European a declarat că situația actuală din Polonia reprezintă un risc clar de încălcare gravă a valorilor prevăzute la articolul 2 din TUE<sup>149</sup>.
- (184) După doi ani de dialog cu autoritățile poloneze care nu a dat rezultate și nu a împiedicat deteriorarea în continuare a situației, este necesar și proporțional să se intre într-o nouă etapă a dialogului care să implice în mod formal Parlamentul European și Consiliul.
- (185) Având în vedere cele de mai sus și în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) din TUE, Comisia înaintează prezenta propunere motivată Consiliului, invitându-l să constate existența unui risc clar de încălcare gravă de către Republica Polonă a statului de drept, care se numără printre valorile prevăzute la articolul 2 din TUE, și să adreseze recomandări corespunzătoare Poloniei în această privință. O propunere de decizie a Consiliului privind această constatare este atașată la prezenta propunere motivată.
- (186) Prezenta propunere motivată în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) este emisă simultan cu Recomandarea Comisiei din 20 decembrie 2017 privind statul de drept în Polonia. Comisia este pregătită, în strânsă consultare cu Parlamentul European și cu Consiliul, să reexamineze prezenta propunere motivată în cazul în care autoritățile poloneze pun în aplicare acțiunile prevăzute în recomandarea menționată, în termenul stabilit în aceasta.

---

<sup>148</sup> Comisia de la Veneția, comisarul Consiliului Europei pentru drepturile omului, Consiliul consultativ al judecătorilor europeni, Comitetul pentru Drepturile Omului al ONU, Raportorul special al ONU privind independența judecătorilor și a avocaților, Rețeaua Președinților Curților Supreme de Justiție ale Uniunii Europene, Rețeaua Europeană a Consiliilor Judiciare, Consiliul Barourilor Europene, precum și numeroase organizații ale societății civile, cum ar fi Amnesty International și Rețeaua pentru drepturile omului și democrație.

<sup>149</sup> Punctul 16 din Rezoluția din 15 noiembrie 2017 privind situația statului de drept și a democrației în Polonia; rezoluția a însărcinat Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne să elaboreze un raport specific în vederea organizării unui vot în plen privind o propunere motivată prin care invită Consiliul să acționeze în temeiul articolului 7 alineatul (1) din TUE.

## Propunere de

**DECIZIE A CONSILIULUI****privind constatarea unui risc clar de încălcare gravă de către Republica Polonă a statului de drept**

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind Uniunea Europeană, în special articolul 7 alineatul (1),  
având în vedere propunerea motivată a Comisiei Europene<sup>1</sup>,  
având în vedere aprobarea Parlamentului European<sup>2</sup>,

întrucât:

- (1) Uniunea Europeană se întemeiază pe valorile prevăzute la articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană („TUE”), care sunt comune statelor membre și care includ respectarea statului de drept.
- (2) În propunerea sa motivată, Comisia prezintă preocupările sale referitoare la lipsa unui control independent și legitim al constituționalității și la adoptarea de către parlamentul polonez a Legii privind Curtea Supremă<sup>3</sup>, a Legii privind organizarea instanțelor ordinare<sup>4</sup>, a Legii privind Consiliul Judiciar Național<sup>5</sup> și a Legii privind Școala Națională de Magistratură<sup>6</sup>, care conțin dispoziții ce generează grave preocupări în materie de independență a sistemului judiciar, separare a puterilor și securitate juridică. În special, principalele preocupări se referă la noile regimuri de pensionare a judecătorilor Curții Supreme și ai instanțelor ordinare, la o nouă procedură de cale de atac extraordinară la Curtea Supremă, la demiterea și numirea președinților instanțelor ordinare, precum și la încetarea mandatului și la procedura de numire a membrilor Consiliului Judiciar Național.
- (3) Comisia a remarcat, de asemenea, faptul că autoritățile poloneze nu au întreprins acțiunile prevăzute în recomandarea sa din 27 iulie 2016<sup>7</sup>, precum și în recomandările din 21 decembrie 2016<sup>8</sup> și din 26 iulie 2017<sup>9</sup> care au venit în completarea acesteia,

<sup>1</sup> [A SE INSERA trimiterea]

<sup>2</sup> JO C [...], [...], p. [...].

<sup>3</sup> Legea privind Curtea Supremă, adoptată de Seim la 8 decembrie 2017 și aprobată de Senat la [...]

<sup>4</sup> Legea de modificare a Legii privind organizarea instanțelor ordinare adoptată de Seim la 12 iulie 2017 și publicată în Monitorul Oficial la 28 iulie 2017.

<sup>5</sup> Legea de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național și a anumitor alte legi, adoptată de Seim la 8 decembrie 2017 și aprobat de Senat la [...].

<sup>6</sup> Legea de modificare a Legii privind Școala Națională de Magistratură și Parchetul, a Legii privind organizarea instanțelor ordinare și a anumitor alte legi, adoptată de Seim la 11 mai 2017 și publicată în Monitorul Oficial la 13 iunie 2017.

<sup>7</sup> Recomandarea (UE) 2016/1374 a Comisiei din 27 iulie 2016 privind statul de drept în Polonia, JO L 217, 12.8.2016, p. 53.

<sup>8</sup> Recomandarea (UE) 2017/146 a Comisiei din 21 decembrie 2016 privind statul de drept în Polonia, care vine în completarea Recomandării (UE) 2016/1374, JO L 22, 27.1.2017, p. 65.

<sup>9</sup> Recomandarea (UE) 2017/1520 a Comisiei din 26 iulie 2017 privind statul de drept în Polonia, care vine în completarea Recomandărilor (UE) 2016/1374 și (UE) 2017/146, JO L 228, 2.9.2017, p. 19.

pentru a aborda amenințarea sistemică la adresa statului de drept identificată în recomandările menționate.

- (4) La 20 decembrie 2017, în paralel cu propunerea sa motivată în temeiul articolului 7 alineatul (1) din TUE, Comisia a adoptat o nouă Recomandare privind statul de drept în Polonia. Totuși, Polonia nu a întreprins acțiunile prevăzute în recomandarea menționată, în termenul stabilit în aceasta.
- (5) Dialogul purtat, începând din 13 ianuarie 2016, de către Comisie cu autoritățile poloneze în contextul Cadrului privind statul de drept nu a atenuat preocupările menționate mai sus.
- (6) La 15 noiembrie 2017, Parlamentul European a adoptat o rezoluție în care a declarat că situația actuală din Polonia reprezintă un risc clar de încălcare gravă a valorilor prevăzute la articolul 2 din TUE.
- (7) O gamă largă de actori de la nivel european și internațional și-au exprimat profunda îngrijorare cu privire la situația statului de drept din Polonia, printre aceștia numărându-se Comisia de la Veneția, comisarul Consiliului Europei pentru drepturile omului, Consiliul consultativ al judecătorilor europeni, Comitetul pentru Drepturile Omului al ONU, Raportorul special al ONU privind independența judecătorilor și a avocaților, Rețeaua Președinților Curților Supreme de Justiție ale Uniunii Europene, Rețeaua Europeană a Consiliilor Judiciare, Consiliul Barourilor Europene, precum și numeroase organizații ale societății civile.
- (8) La [...] 2018, Consiliul a audiat Republica Polonă în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) a două teză din TUE.
- (9) Oricare ar fi modelul de sistem de justiție ales într-un stat membru, statul de drept, consacrat la articolul 2 din TUE, implică cerințe referitoare la independența sistemului judiciar, separarea puterilor și securitatea juridică.
- (10) Există o profundă preocupare cu privire la faptul că, drept consecință a recent adoptatelor legi menționate mai sus, regimul juridic din Polonia nu ar mai respecta aceste cerințe.
- (11) Respectarea statului de drept nu este doar o condiție prealabilă pentru protecția tuturor valorilor fundamentale enumerate la articolul 2 din TUE. Aceasta constituie, de asemenea, o condiție prealabilă pentru respectarea tuturor drepturilor și obligațiilor care decurg din tratate și pentru stabilirea unei încrederi reciproce a cetățenilor, întreprinderilor și autorităților naționale în sistemele juridice ale tuturor celorlalte state membre.
- (12) Buna funcționare a statului de drept este esențială, de asemenea, pentru funcționarea fără dificultăți a pieței interne, întrucât operatorii economici trebuie să aibă siguranța că vor fi tratați în mod egal în temeiul legii.
- (13) Respectarea statului de drept este, de asemenea, esențială pentru încrederea reciprocă în domeniul justiției și afacerilor interne, în special în ceea ce privește cooperarea judiciară eficientă în materie civilă și penală care se bazează pe recunoașterea reciprocă.
- (14) Principiul cooperării loiale între organele de stat este o condiție constituțională prealabilă într-un stat democratic guvernat de principiul statului de drept.
- (15) Din aceste motive, ar trebui să se constate, în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) din TUE, că există un risc clar de încălcare gravă de către Republica Polonă a statului de drept, care se numără printre valorile prevăzute la articolul 2 din TUE,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

*Articolul 1*

Există un risc clar de încălcare gravă de către Republica Polonă a statului de drept.

*Articolul 2*

Consiliul recomandă ca Republica Polonă să întreprindă următoarele acțiuni în termen de trei luni de la notificarea prezentei decizii:

- (a) să restabilească independența și legitimitatea Curții Constituționale ca garant al Constituției poloneze, prin asigurarea faptului că judecătorii, președintele și vicepreședintele acesteia sunt aleși și numiți în mod legal, prin executarea integrală a hotărârilor Curții Constituționale din 3 și 9 decembrie 2015, care impun ca cei trei judecători care au fost numiți în mod legal, în octombrie 2015, de către legislatura anterioară să își poată prelua funcția de judecători ai Curții Constituționale și ca cei trei judecători numiți de noua legislatură fără un temei juridic valabil să nu mai pronunțe hotărâri fără a fi aleși în mod valabil;
- (b) să publice și să execute integral hotărârile Curții Constituționale din 9 martie 2016, 11 august 2016 și 7 noiembrie 2016;
- (c) să se asigure că Legea privind Curtea Supremă, Legea privind organizarea instanțelor ordinare, Legea privind Consiliul Judiciar Național și Legea privind Școala Națională de Magistratură sunt modificate astfel încât să se garanteze conformitatea acestora cu cerințele referitoare la independența sistemului judiciar, la separarea puterilor și la securitatea juridică;
- (d) să se asigure că orice reformă în materie de justiție este pregătită în strânsă cooperare cu sistemul judiciar și cu toate părțile interesate, inclusiv cu Comisia de la Veneția;
- (e) să se abțină de la acțiuni și declarații publice care ar putea submina și mai mult legitimitatea Curții Constituționale, a Curții Supreme, a instanțelor ordinare, a judecătorilor, în mod individual sau colectiv, sau a sistemului judiciar în ansamblul său.

Prezenta decizie se adresează Republicii Polone.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu,  
Președintele*