

REKOMMENDATIONER

KOMMISSIONENS REKOMMENDATION (EU) 2017/146

av den 21 december 2016

angående rättsstatsprincipen i Polen som kompletterar rekommendation (EU) 2016/1374

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 292, och

av följande skäl:

- (1) Kommissionen antog den 27 juli 2016 en rekommendation avseende rättsstatsprincipen i Polen ⁽¹⁾, där den redogör för farhågorna gällande författningsdomstolens situation och rekommenderar sätt att åtgärda dem.
- (2) Kommissionens rekommendation antogs som ett led i ramen för rättsstatsprincipen ⁽²⁾. I ramen för rättsstatsprincipen redogörs för hur kommissionen kommer att agera i det fall tydliga tecken på ett hot mot rättsstatsprincipen skulle uppstå i en av unionens medlemsstater och vidare ges en beskrivning av vilka principer en rättsstat vilar på. Genom ramen för rättsstatsprincipen lämnas vägledning för en dialog mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten för att förhindra att ett systemhot uppstår mot rättsstatsprincipen som skulle kunna utvecklas till en "klar risk för allvarligt åsidosättande", vilket kan leda till att ett förfarande på grundval av artikel 7 i EU-fördraget inleds. När tydliga tecken på systemhot mot rättsstatsprincipen finns i en medlemsstat kan kommissionen inleda en dialog med den aktuella medlemsstaten som ett led i ramen för rättsstatsprincipen.
- (3) Europeiska unionen bygger på en uppsättning gemensamma värden som fastställs i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (nedan kallat *EU-fördraget*), och som innefattar respekten för rättsstaten. Kommissionen ansvarar, utöver sin uppgift att säkerställa efterlevnaden av EU-rätten, också tillsammans med Europaparlamentet, rådet och medlemsstaterna som garant för unionens gemensamma värden.
- (4) EU-domstolens och Europadomstolens rättspraxis, samt dokument från Europarådet, som bl.a. bygger på sakkunskap från Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen), ger en icke-uttömmande förteckning över dessa principer och definierar därmed rättsstatsprincipens centrala betydelse som ett gemensamt värde i unionen i enlighet med artikel 2 i EU-fördraget. Bland dessa grundsatser återfinns lagenlighet, som förutsätter att lagar stiftas i en öppen, redovisningsskyldig, demokratisk och pluralistisk process, rättssäkerhet, förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter, oberoende och opartiska domstolar, effektiv rättslig prövning, med bl.a. respekt för grundläggande rättigheter, samt likhet inför lagen ⁽³⁾. Förutom att upprätthålla dessa principer och värden är statliga institutioner även förpliktade till lojalt samarbete.
- (5) I sin rekommendation av den 27 juli 2016 förklarade kommissionen omständigheterna för sitt beslut av den 13 januari 2016 att undersöka situationen med stöd av ramen för rättsstatsprincipen och för det yttrande den antog den 1 juni 2016 om rättsstatsprincipen i Polen. I rekommendationen förklarades även att åsiktsutbytet mellan kommissionen och den polska regeringen inte hade lett till någon lösning i fråga om de farhågor som kommissionen pekat på.
- (6) I sin rekommendation fann kommissionen att ett systemhot förelåg mot rättsstatsprincipen i Polen och rekommenderade de polska myndigheterna att vidta lämpliga åtgärder för att brådska komma till rätta med detta hot.
- (7) Kommissionen rekommenderade särskilt de polska myndigheterna att a) till fullo genomföra författningsdomstolens utslag av den 3 och den 9 december 2015, enligt vilka de tre domare som lagenligt utnämndes i oktober 2015 under sejmens 7:e mandatperiod ska kunna tillträda sina domarämbeten i författningsdomstolen, och att de tre domare som utan giltig rättslig grund utnämndes under sejmens 8:e mandatperiod inte ska tillträda

⁽¹⁾ Kommissionens rekommendation (EU) 2016/1374 av den 27 juli 2016 angående rättsstatsprincipen i Polen (EUT L 217, 12.8.2016, s. 53).

⁽²⁾ Meddelandet *En ny EU-ram för att stärka rättsstaten*, COM(2014) 158 final.

⁽³⁾ Se COM(2014) 158 final, avsnitt 2, bilaga I.

som domare, b) offentliggöra och till fullo genomföra författningsdomstolens utslag av den 9 mars 2016 och se till att offentliggörandet av framtida utslag sker automatiskt och inte är avhängigt beslut av den verkställande eller lagstiftande makten, c) se till att eventuella reformer av lagen om författningsdomstolen respekterar utslagen från författningsdomstolen, däribland utslagen av den 3 och den 9 december 2015 och utslaget av den 9 mars 2016, och till fullo ta Venedigkommissionens yttrande i beaktande, och säkerställa att författningsdomstolens verkningsfullhet som garant för konstitutionen inte undergrävs av krav, d) säkerställa att författningsdomstolen kan pröva författningsenligheten hos den nya lagen av den 22 juli 2016 om författningsdomstolen innan den träder i kraft och offentliggöra och till fullo genomföra domstolens utslag i detta avseende, e) avstå från åtgärder och offentliga uttalanden som kan undergräva författningsdomstolens legitimitet och verkningsfullhet.

- (8) Kommissionen uppmanade den polska regeringen att lösa de problem som fastställts i rekommendationen inom tre månader och att meddela kommissionen om de mått och steg som vidtagits i detta avseende. Kommissionen framförde att den stod redo att fortsätta en konstruktiv dialog med den polska regeringen.
- (9) Den 30 juli 2016 undertecknade Polens president lagen av den 22 juli 2016 som offentliggjordes i Polens författningssamling den 1 augusti 2016.
- (10) Den 11 augusti 2016 meddelade författningsdomstolen ett utslag om lagen av den 22 juli 2016 ⁽¹⁾. I utslaget fastslås att ett antal bestämmelser i lagen, av vilka samtliga även kommissionen utpekade som problematiska i sin rekommendation, är författningsstridiga. Skälen till författningsstridigheten var särskilt principerna om maktindelning ⁽²⁾, om domstolarnas oberoende av andra delar av statsmakten ⁽³⁾, om domarnas oberoende ⁽³⁾ samt principen om offentliga institutioners integritet och verkningsfullhet ⁽⁴⁾. Den polska regeringen har dock inte erkänt giltigheten av detta utslag och inte offentliggjort det i Polens författningssamling.
- (11) Den 16 augusti 2016 offentliggjorde den polska regeringen 21 utslag från domstolen som meddelats under perioden 6 april 2016–19 juli 2016. Offentliggörandet av dessa utslag förefaller ha grundats på artikel 89 i lagen av den 22 juli 2016, enligt vilken "Utslag som domstolen före den 20 juli 2016 har meddelat i strid med lagen av den 25 juni 2015 om författningsdomstolen ska offentliggöras inom 30 dagar från ikraftträdandet av denna lag, med undantag för utslag som rör normativa rättsakter som har upphört att gälla." Denna bestämmelse ingick bland dem som författningsdomstolen förklarade som författningsstridiga i sitt utslag av den 11 augusti 2016. Dessutom har regeringen varken offentliggjort utslagen av den 9 mars 2016 och den 11 augusti 2016 eller de 16 utslag som meddelats efter den 11 augusti 2016.
- (12) Den 18 augusti 2016 meddelade den polska åklagarmyndigheten att den hade inlett en brottsutredning mot författningsdomstolens president för att denne inte låtit de i december 2015 av den nyvalda kammaren utnämnda tre domarna tillträda sina domarämbeten.
- (13) Den 14 september 2016 antog Europaparlamentet en resolution om situationen i Polen ⁽⁵⁾ och uppmanade bl.a. den polska regeringen att samarbeta med kommissionen såsom det förutsätts i den fördragsfästa principen om lojalt samarbete, och uppmanade den att använda de tre månader som den fått på sig av kommissionen att få med alla partier som finns företrädade i den polska sejmen i arbetet med att finna en kompromisslösning på den aktuella konstitutionella krisen, med full aktning för Venedigkommissionens yttrande och kommissionens rekommendation.
- (14) Den 30 september 2016 lade en grupp ledamöter i sejmen fram ett nytt lagförslag om domarnas ställning i författningsdomstolen. Förslaget innehåller bestämmelser om domarnas rättigheter och skyldigheter, förfarandet för utnämning av domare i domstolen, deras ämbetsstid och när denna löper ut och frågor rörande immunitet, personlig integritet och personligt ansvar samt disciplinära åtgärder.

⁽¹⁾ K 39/16.

⁽²⁾ Artiklarna 38.3–38.6, 61.6, 83.2, 84–87 och 89 i lagen av den 22 juli 2016.

⁽³⁾ Artiklarna 26.1.1 g och 68.5–68.7 i lagen av den 22 juli 2016.

⁽⁴⁾ Artiklarna 38.3–38.6, 61.3, 61.6, 68.5–68.7, 83.2 i lagen av den 22 juli 2016.

⁽⁵⁾ Europaparlamentets resolution av den 14 september 2016 om den senaste utvecklingen i Polen och dess inverkan på grundläggande rättigheter som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen (2016/2774 [RSP]).

- (15) Den 14 oktober 2016 antog Venedigkommissionen sitt yttrande om lagen av den 22 juli 2016 ⁽¹⁾. I yttrandet konstaterades att lagen innehåller vissa förbättringar jämfört med lagen av den 22 december 2015 som hade varit föremål för Venedigkommissionens yttrande från mars 2016. Venedigkommissionen ansåg emellertid att förbättringarna är alltför begränsade, eftersom andra bestämmelser i lagen i den form den antagits avsevärt skulle försena och hindra domstolens arbete, och eventuellt göra det verkningslöst, samt undergräva dess oberoende genom att alltför stor lagstiftningsmässig och verkställande kontroll skulle införas över dess verksamhet. Bland dessa andra bestämmelser återfinns exempelvis sådana om uppskjutande av mål i upp till sex månader på begäran av fyra domare, om att riksåklagaren kan blockera en förhandling genom att inte närvara, eller om att vilandeförklara alla institutionella mål i sex månader, följt av en omregistrering. I yttrandet kritiserades också systemet med att för Polens president föreslå kandidater till ämbetet som författningsdomstolens president, vilket skulle kunna leda till en situation där en utnämnd kandidat inte har stöd av ett betydande antal av domarna. Dessutom har premiärministerns kansli utan konstitutionell eller rättslig grund avsett att kontrollera giltigheten av domstolens utslag genom att vägra att offentliggöra dem. I yttrandet betonades också att problemet med utnämningen av domare inte har lösts såsom rekommenderades och att genomförandet av den bestämmelse i lagen av den 22 juli 2016 enligt vilken författningsdomstolens president ska tilldela mål till de domare som utnämndes i december strider mot författningsdomstolens utslag, som är allmänt bindande och därmed bindande för alla statliga myndigheter, däribland författningsdomstolen och dess president. Slutsatsen i yttrandet var att det polska parlamentet genom att anta lagen har påtagit sig befogenheter i fråga om författningsgranskning som inte tillkommer det när det agerar i egenskap av ordinarie lagstiftare. I yttrandet ansågs att det polska parlamentet och regeringen fortsatte att göra anspråk på författningsdomstolens ställning som slutlig instans i författningsfrågor och gav sig själva denna befogenhet: de skapade nya hinder som motverkade domstolens funktionsduglighet och agerade för att ytterligare undergräva dess oberoende. Genom att förlänga den konstitutionella krisen lade de enligt yttrandet hinder i vägen för författningsdomstolen, som inte kan spela sin författningsenliga roll som väktare av demokratin, rättsstatsprincipen och respekten för de mänskliga rättigheterna. Den polska regeringen beslutade att inte delta i Venedigkommissionens möte den 14 oktober 2016, eftersom den ansåg att Venedigkommissionens yttrande var ensidigt och inte tog hänsyn till regeringens ståndpunkt.
- (16) Den 26 oktober 2016 lade en grupp ledamöter i sejmen fram ett nytt lagstiftningsförslag angående organisationen av och förfarandena inför författningsdomstolen. Förslaget innehåller detaljerade bestämmelser om organisationen av och förfarandena inför författningsdomstolen, däribland nya regler om val av domstolens president och vice president. Förslaget kompletterar det lagstiftningsförslag om domares ställning i författningsdomstolen, som lades fram för sejmen den 30 september 2016 (se ovan); båda lagstiftningsförslagen är nära förbundna med varandra och är avsedda att ersätta lagen av den 22 juli 2016.
- (17) Den 27 oktober 2016 besvarade den polska regeringen – inom den tremånadersfrist som anges i rekommendationen – kommissionens rekommendation. I svaret avvisas på alla punkter den ståndpunkt som kommer till uttryck i rekommendationen och några nya åtgärder anges inte för att bemöta de farhågor i fråga om rättsstatsprincipen som kommissionen pekar på.
- (18) Den 31 oktober 2016 antog FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna sina avslutande iakttagelser avseende den sjunde periodiska rapporten om Polen. Den uttryckte sin oro över lagstiftningsreformernas negativa verkningar, bl.a. ändringarna av lagen om författningsdomstolen från november och december 2015 och juli 2016 samt åsidosättandet av författningsdomstolens utslag, författningsdomstolens funktion och oberoende och konventionens genomförande. Kommittén uttryckte också sin oro över premiärministerns vägran att offentliggöra författningsdomstolens utslag från mars och augusti 2016 och regeringens bemödanden att ändra domstolens sammansättning på sätt som domstolen har ansett strida mot författningen, och över de rättsliga förfaranden som inletts mot författningsdomstolens president för påstått maktmissbruk. Kommittén drog slutsatsen att Polen bör säkerställa respekten för och skyddet av författningsdomstolens och dess domares integritet och oberoende och säkerställa genomförandet av alla dess utslag. Kommittén anmodade Polen att omedelbart offentliggöra alla författningsdomstolens utslag, att avstå från att införa åtgärder som lägger hinder i vägen för domstolens funktionsduglighet och att säkerställa dels ett öppet och opartiskt förfarande vid utnämningen av domstolens ledamöter och dels deras oavsättlighet, vilket uppfyller alla krav på laglighet enligt nationell och internationell rätt.
- (19) Den 7 november 2016 meddelade författningsdomstolen ett utslag om författningsenligheten hos bestämmelserna i lagen av den 22 juli 2016 om val av författningsdomstolens president och vice president ⁽²⁾. Noteras bör att då tre av domstolens domare vägrade att delta i prövningen ⁽³⁾ och mot bakgrund av att de tre

⁽¹⁾ Yttrande nr 860/2016, CDL-AD(2016)026.

⁽²⁾ K 44/16.

⁽³⁾ Se beslut av författningsdomstolens president av den 7 november 2016.

domare som lagenligt utnämndes i oktober 2015 under sejmens 7:e mandatperiod inte hade tillträtt sina domarämbeten i domstolen, var författningsdomstolen tvingad att ändra sin sammansättning från plenum till en sammansättning med fem domare. Författningsdomstolen har sedan den 11 augusti 2016 inte kunnat meddela utslag i plenum. Den 10 november 2016 fick prövningen av ett mål i plenum ajourneras eftersom beslutförhet i plenum inte kunde uppnås. Den 30 november och 8 december 2016 misslyckades dessutom domstolens generalförsamling med att anta en resolution om förslag till kandidater till ämbetet som president för författningsdomstolen eftersom den domförhet som föreskrivs i lag inte kunde uppnås.

- (20) Den 1 december 2016 antog senaten lagen av den 30 november 2016 om domares rättsliga ställning i författningsdomstolen (nedan kallad *lagen om domares ställning*).
- (21) Den 2 december 2016 antog senaten lagen av den 30 november 2016 om organisation och förfaranden inför författningsdomstolen (nedan kallad *lagen om organisation och förfaranden*).
- (22) Den 14 december 2016 höll Europaparlamentet en debatt om rättsstatsläget i Polen. Under debatten uppmanade kommissionen enträget de polska myndigheterna att inte sätta de nya lagarna i kraft innan författningsdomstolen hade haft möjlighet att granska deras förenlighet med författningen.
- (23) Den 15 december 2016 antog senaten lagen av den 13 december 2016 om tillämpning av lagen om organisation och förfaranden och lagen om domares ställning (nedan kallad *genomförandelagen*).
- (24) Den 19 december 2016 undertecknade Polens president de tre ovan nämnda lagarna som därefter offentliggjordes i Polens författningssamling. Samma dag utnämnde Polens president domaren Julia Przyłębska – en domare utnämnd av den nya sejmen – till tillförordnad president i författningsdomstolen.
- (25) Den 20 december 2016 lät Julia Przyłębska de tre domare som utan giltig rättslig grund utnämnts under sejmens 8:e mandatperiod att tillträda sina domarämbeten i domstolen och sammankallade ett möte i generalförsamlingen samma dag. Eftersom kallelsen kom med så kort varsel begärde en domare som var förhindrad att delta att sammanträdet skulle skjutas upp till nästkommande dag. Julia Przyłębska avslog denna begäran och sju andra domare deltog heller inte i sammanträdet. Endast sex domare, däribland de tre rättsstridigt utnämnda domarna, deltog i detta sammanträde och valde två kandidater, Julia Przyłębska och Mariusz Muszyński, som föreslogs som kandidater för Polens president.
- (26) Den 21 december 2016 utnämnde Polens president domaren Julia Przyłębska till tillförordnad president i författningsdomstolen.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

1. Republiken Polen bör vederbörligen beakta kommissionens analys nedan och vidta de åtgärder som anges i avsnitt 7 i föreliggande rekommendation så att de identifierade problemen kan lösas inom den satta tidsfristen.

1. REKOMMENDATIONENS RÄCKVIDD

2. Föreliggande rekommendation kompletterar rekommendationen av den 27 juli 2016. Den undersöker vilka av farhågorna i den förra rekommendationen som har åtgärdats, räknar upp kvarstående farhågor och redogör för ett antal nya sedan dess uppkomna farhågor som kommissionen har avseende rättsstatsprincipen i Polen. På denna grundval framför kommissionen rekommendationer till de polska myndigheterna om hur de kan åtgärda dessa farhågor. Farhågorna avser följande frågor:
 - 1) Utnämningen av domare i författningsdomstolen och det uteblivna genomförandet av författningsdomstolens utslag av den 3 och den 9 december 2015 samt den 11 augusti 2016 i dessa frågor.

- 2) Det uteblivna offentliggörandet och genomförandet av ett antal utslag från författningsdomstolen sedan mars 2016, bland annat utslagen av den 9 mars och den 11 augusti rörande lagstiftningsakter om författningsdomstolen.
- 3) Författningsdomstolens funktionsduglighet och verkningfullhet med avseende på prövningen av ny lagstiftnings författningensenlighet, i synnerhet med avseende på den nyligen antagna lagen om författningsdomstolen, i synnerhet lagen om domares ställning, lagen om organisation och förfaranden samt genomförandelagen.
- 4) Vilka regler som är tillämpliga vid urval av kandidater till ämbetet som författningsdomstolens president och vice president och vid utnämning av en tillförordnad president för författningsdomstolen i lagen om organisation och förfaranden samt genomförandelagen.

2. UTNÄMNING AV DOMARE I FÖRFATTNINGSDOMSTOLEN

3. I sin rekommendation av den 27 juli 2016 ⁽¹⁾ rekommenderade kommissionen de polska myndigheterna att till fullo genomföra författningsdomstolens utslag av den 3 och den 9 december 2015, enligt vilka de tre domare som lagenligt utsågs i oktober 2015 under sejmens 7:e mandatperiod ska kunna tillträda sina domarämbeten i författningsdomstolen, och att de tre domare som utan giltig rättslig grund utnämnts under sejmens 8:e mandatperiod inte ska tillträda som domare.
4. Vad gäller lagen av den 22 juli 2016 om författningsdomstolen, konstaterade kommissionen att denna lag strider mot författningsdomstolens utslag av den 3 och den 9 december. Enligt artikel 90 ⁽²⁾ ska författningsdomstolens president fördela mål till alla domare som har avlagt ed inför Polens president, men som ännu inte har tillträtt domarämbetet. Denna bestämmelse synes vara avsedd för situationen med de tre domare som utnämndes rättsstridigt under sejmens 8:e mandatperiod i december 2015. Den skulle göra det möjligt för dessa domare att tillträda sina domarämbeten med hjälp av de vakanser för vilka den föregående kammaren redan lagenligt utnämnt tre domare, i enlighet med vad som fastslagits i utslagen av den 3 och den 9 december 2015.
5. I sitt utslag av den 11 augusti 2016 slog författningsdomstolen fast att artikel 90 i lagen av den 22 juli 2016 stred mot författningen och Venedigkommissionen bekräftade i sitt yttrande av den 14 oktober 2016 att denna bestämmelse inte överensstämmer med rättsstatsprincipen ⁽³⁾.
6. Den polska regeringen vidhåller dock sin vägran att erkänna giltigheten av utslaget av den 11 augusti 2016 och att offentliggöra det i Polens författningssamling (se avsnitt 3 nedan).
7. Därtill kommer att den nya lagen om domares ställning återinför en bestämmelse ⁽⁴⁾ som liknar artikel 90 i lagen av den 22 juli 2016, som i utslaget av den 11 augusti 2016 förklarats strida mot författningen. På samma sätt återfinns bestämmelser som syftar till att ge en liknande verkan i lagen om organisation och förfaranden ⁽⁵⁾ och i genomförandelagen ⁽⁶⁾.
8. I sitt svar av den 27 oktober 2016 anser den polska regeringen att författningsdomstolens utslag av den 3 och den 9 december 2015 inte specificerade vilka domare som skulle tillträda domarämbetet och menar att sejmens nyvalda kammare lagenligt utnämnde de fem domarna i december 2015. Detta argument väcker allvarliga farhågor gällande rättsstatsprincipen, eftersom det fräntar de två utslagen från december all verkan och strider mot det argument som författningsdomstolen upprepade gånger har fört fram, bland annat i utslaget av den 11 augusti 2016. Svaret innebär att situationen, med eller utan författningsdomstolens utslag, skulle förbli densamma.

⁽¹⁾ Avsnitt 2.

⁽²⁾ Se även artikel 6.7.

⁽³⁾ Yttrande nr 860/2016, CDL-AD(2016)026, punkt 106.

⁽⁴⁾ Se artikel 5.

⁽⁵⁾ Se artiklarna 6.1 och 11.5.

⁽⁶⁾ Se artiklarna 18.2 och 21.2.

9. I svaret medges att författningsdomstolen i domslutet till utslaget av den 3 december 2015 behandlade Polens presidents skyldighet att omedelbart motta edsavläggelse av en domare som sejmen valt till författningsdomstolen. Dock framförs synpunkten att nämnda utslag inte kan förplikta andra myndigheter att tillämpa bestämmelser på det sätt som anges i ett visst fall. Denna tolkning begränsar verkan av utslagen av den 3 och den 9 december 2015 till att endast innebära en skyldighet för regeringen att offentliggöra dem, men skulle medföra att all ytterligare rättslig och operativ verkan förfaller, särskilt vad avser den polske presidentens skyldighet att motta de aktuella domarnas edsavläggelse. Denna tolkning strider mot principen om lojalt samarbete mellan statliga organ som, i enlighet med vad som framhålls i yttrandena från Venedigkommissionen, är en nödvändig konstitutionell förutsättning i en demokratisk stat som styrs av rättsstatsprincipen.
10. Kommissionen konstaterar vidare att även Venedigkommissionen anser att en lösning av den nuvarande tvisten om författningsdomstolens sammansättning "måste bygga på skyldigheten att efterleva och till fullo genomföra författningsdomstolens utslag" och "därför uppmanar samtliga statliga organ, och i synnerhet sejmen, att till fullo efterleva och genomföra utslagen" ⁽¹⁾.
11. Kommissionen anser sammanfattningsvis att de polska myndigheterna bör respektera och till fullo genomföra författningsdomstolens utslag av den 3 och den 9 december 2015. Enligt dessa utslag ska de statliga institutionerna lojalt samarbeta i syfte att, i överensstämmelse med rättsstatsprincipen, säkerställa att de tre domare som utnämnts under sejmens 7:e mandatperiod kan tillträda sina domarämbeten i författningsdomstolen och att de tre domare som utan giltig rättslig grund utnämnts under sejmens 8:e mandatperiod inte tillträder. De relevanta bestämmelserna i lagen av den 22 juli 2016 om författningsdomstolen väcker allvarliga farhågor i fråga om rättsstatsprincipen och har genom författningsdomstolens utslag av den 11 augusti 2016 förklarats författningsstridiga. Även detta utslag bör respekteras, offentliggöras och genomföras av de polska myndigheterna. Dessutom är bestämmelser ⁽²⁾ som syftar till att uppnå ett liknande resultat, som ingår i lagen om domares ställning, lagen om organisation och förfaranden samt i genomförandelagen också oförenliga med dessa utslag och får således inte tillämpas.

3. UTEBLIVET OFFENTLIGGÖRANDE OCH GENOMFÖRANDE AV FÖRFATTNINGSDOMSTOLENS UTSLAG AV DEN 9 MARS 2016 OCH AV DE UTSLAG SOM MEDDELATS EFTER DEN 9 MARS 2016

12. I sin rekommendation av den 27 juli 2016 rekommenderade kommissionen de polska myndigheterna att offentliggöra och till fullo genomföra författningsdomstolens utslag av den 9 mars 2016 och dess därefter meddelade utslag och se till att offentliggörandet av framtida utslag sker automatiskt och inte är avhängigt något beslut av den verkställande eller lagstiftande makten.
13. Den 16 augusti 2016 offentliggjorde den polska regeringen, på grundval av artikel 89 i lagen av den 22 juli 2016, 21 utslag från författningsdomstolen som meddelats under perioden 6 april 2016–19 juli 2016. De två utslagen av den 9 mars och den 11 augusti 2016 har dock fortfarande inte offentliggjorts av den polska regeringen, i motsats till vad kommissionens begärde i sin rekommendation. Dessutom har inte något av författningsdomstolens 16 utslag som meddelats efter den 11 augusti 2016 hittills offentliggjorts.
14. Artikel 89 i lagen av den 22 juli 2016 förklarades författningsstridig av författningsdomstolen i utslaget av den 11 augusti 2016 på grund av att den är oförenlig med principerna om maktindelning och domstolars oberoende av andra delar av statsmakten.
15. Den polska regeringens svar av den 27 oktober bekräftar att regeringen fortfarande anser sig att ha befogenheten att kontrollera lagenligheten hos författningsdomstolens utslag och att ett automatiskt offentliggörande av utslag inte kan säkerställas.
16. I artikel 114.1 och 114.2 i lagen om organisation och förfaranden föreskrivs att "Utslag ska offentliggöras i lämpligt officiellt kungörelseorgan, i enlighet med principerna i och på det sätt som anges i författningen och lagen av den 20 juli 2000 om offentliggörande av normativa rättsakter och vissa andra rättsakter [...]". Vidare föreskrivs att "Domstolens president beslutar om offentliggörande av utslagen." Denna bestämmelse utgör i sig ett steg i rätt riktning.

⁽¹⁾ Yttrande nr 833/2015, CDL-AD(2016)001, punkt 136.

⁽²⁾ Se fotnoter punkt 7.

17. I artikel 19 i genomförandelagen föreskrivs dock att "[u]tslag från domstolen och beslut av domstolen som antagits i strid med lagen om författningsdomstolen av den 25 juni 2015 [...] eller lagen om författningsdomstolen av den 22 juli 2016 och meddelats före ikraftträdandet av den lag som avses i artikel 1 ska offentliggöras i relevanta officiella kungörelseorgan efter beslut av den tillförordnade presidenten för författningsdomstolen, såvida de inte gäller regleringsinstrument som har upphört att gälla." En liknande bestämmelse har redan förklarats vara författningsstridig genom författningsdomstolens utslag av den 11 augusti 2016. I kommissionens rekommendation betonas att indikationen på att utslagen meddelats på lagstridigt sätt är en överträdelse av maktdelningsprincipen eftersom det inte är sejmens uppgift att avgöra ett utslags lagenlighet⁽¹⁾. Även Venedigkommissionen har bekräftat denna ståndpunkt i sina två yttranden⁽²⁾. Det uteblivna offentliggörandet av utslag som rör normativa rättsakter som har upphört att gälla, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 19 i genomförandelagen, drabbar särskilt utslagen av den 9 mars, den 11 augusti och den 7 november 2016. Så länge någon president inte utnämns i författningsdomstolen förhindrar denna bestämmelse ett fullständigt offentliggörande av samtliga utslag. Vidare finns inte någon garanti för att artikel 114.2 i lagen om organisation och förfaranden kommer att säkerställa att den framtida presidenten för författningsdomstolen kommer att offentliggöra alla utslag som har meddelats före hans ämbetsid.
18. Det faktum att den polska regeringen hittills har vägrat att i Polens författningssamling offentliggöra utslagen av den 9 mars 2016 och den 11 augusti 2016 rörande lagstiftningsakter om författningsdomstolen, och alla andra utslag som författningsdomstolen meddelat sedan den 11 augusti 2016, skapar sammanfattningsvis osäkerhet kring den rättsliga grunden för domstolens dömande verksamhet och den rättsliga verkan av dess beslut. Denna osäkerhet undergräver författningsprövningens verkningsfullhet och väcker allvarliga farhågor vad rättsstatsprincipen beträffar. Att slutliga utslag efterlevs utgör ett väsentligt krav i en rättsstat. Vägran att offentliggöra ett bindande och slutligt utslag upphäver dess automatiska rättsliga och operativa verkan och strider mot laglighets- och maktdelningsprinciperna.

4. PRÖVNING AV LAGEN OM FÖRFATTNINGSDOMSTOLEN OCH VERKNINGSFULLHETEN I FÖRFATTNINGSPRÖVNINGEN AV NY LAGSTIFTNING

19. I sin rekommendation av den 27 juli 2016 behandlade kommissionen lagen av den 22 juli 2016 och dess verkan i detalj och beaktade bestämmelsernas verkan, både var för sig och sammantaget, liksom även författningsdomstolens tidigare rättspraxis och Venedigkommissionens yttrande. Kommissionen rekommenderade de polska myndigheterna att säkerställa att eventuella reformer av lagen om författningsdomstolen följer författningsdomstolens utslag, däribland utslagen av den 3 och den 9 december 2015 och utslaget av den 9 mars 2016, och till fullo beaktar Venedigkommissionens yttrande av den 11 mars 2016. I synnerhet rekommenderade kommissionen de polska myndigheterna att säkerställa att krav som exempelvis rör närvarograden för domförhet, handläggning av mål i kronologisk ordning, möjlighet för riksåklagaren att förhindra prövning av mål, uppskjutande av överläggning eller övergångsbestämmelser som påverkar pågående mål och vilandeförklarar mål inte – antingen var för sig eller genom sin kombinerade verkan – äventyrar författningsdomstolens verkningsfullhet som en garant för författningen.
20. I sitt svar av den 27 oktober 2016 underlåter den polska regeringen att medge att den största delen av de farhågor som framförts av kommissionen och Venedigkommissionen inte har beaktats i lagen av den 22 juli 2016. I svaret bestrids påståendet att domstolen är förhindrad att utöva verkningsfull prövning med hänvisning till att domstolen har kunnat meddela utslag under den så kallade konstitutionella krisen. Detta argument är emellertid irrelevant eftersom domstolen har kunnat göra detta just därför att den inte tillämpar de formella krav som här ifrågasätts (utslag av den 11 augusti 2016) och eftersom regeringen vägrar att offentliggöra dessa utslag i ett försök att hindra dem från att få rättslig verkan.
21. Svaret innehåller också kortfattade förklaringar om den ovan nämnda lagstiftningens överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna. Kommissionen observerar att dessa förklaringar från regeringen inte borttar behovet av att författningsdomstolen genomför en genuint verkningsfull författningsprövning.

⁽¹⁾ Se punkt 23 i rekommendationen.

⁽²⁾ Yttrande nr 860/2016, punkt 101, yttrande nr 833/2015, punkterna 43, 142 och 143.

22. I svaret bestrids dessutom författningsdomstolens fundamentala roll för att säkerställa rättsstatsprincipen i Polen. Kommissionen bestrider detta påstående. Författningsdomstolen är en av de viktigaste garantierna för rättsstatsprincipen i Polen, särskilt som den har tilldelats uppgiften att uttala sig om polska lagars förenlighet med författningen. Det framgår tydligt av Polens författning att författningsdomstolen är behörig att pröva lagars och internationella avtals förenlighet med författningen, liksom förenligheten hos lagar som ratificerar internationella avtal vilkas ratificering kräver föregående bemyndigande i lag, förenligheten hos rättsbestämmelser som utfärdats av centrala statliga organ, ratificerade internationella avtal och lagar, och även författningsförenligheten för politiska partiers mål och verksamhet med författningen och klagomål om författningsöverträdelser ⁽¹⁾. Författningsdomstolen ska också lösa behörighetstvister mellan statens centrala konstitutionella organ ⁽²⁾. Den omständigheten att statstribunalen i enlighet med konstitutionen ska pröva fall av överträdelser mot författningen eller lagar som begås av vissa personer ⁽³⁾, och att Polens president ska säkerställa att författningen iakttas ⁽⁴⁾, påverkar inte domstolens fundamentala roll i detta avseende.
23. Kommissionen noterar att lagen om organisation och förfaranden inte längre innehåller följande bestämmelser som fanns i lagen av den 22 juli 2016 och som pekades ut som problematiska i rekommendationen: Artikel 26.1.1g om hänskjutning av mål till plenum ⁽⁵⁾, artikel 38.3 om handläggning av mål i kronologisk ordning ⁽⁶⁾, artikel 68.5–68.8 om uppskjutande av överläggning ⁽⁷⁾, artikel 61.6 om riksåklagarens möjlighet att förhindra prövning av mål ⁽⁸⁾ och artiklarna 83–86 om övergångsbestämmelser för pågående mål ⁽⁹⁾. Kommissionen konstaterar att ett offentliggörande av författningsdomstolens utslag av den 11 augusti 2016, vari dessa bestämmelser redan hade förklarats vara författningsstridiga, i sig skulle ha varit tillräckligt för att komma till rätta med dessa frågor utan att en ny lag hade behövts.
24. Trots dessa förbättringar konstaterar kommissionen dock att vissa farhågor kvarstår. I synnerhet är antalet närvarande domare som krävs för att uppnå plenum fortfarande elva samtidigt som det angavs till nio i 1997 års lag om författningsdomstolen och lagen av den 25 juni 2015. Såsom påpekas i rekommendationen ⁽¹⁰⁾ begränsar detta författningsdomstolens beslutsfattande, särskilt under nuvarande omständigheter där författningsdomstolen endast har 12 domare (eftersom de tre domare som lagligen utnämndes i oktober 2015 under sejmens 7:e mandatperiod inte har tillträtt sina domarämbeten). Den risk som påpekades i rekommendationen att närvarograden för domförhet vid plenum vid vissa tillfällen kanske inte kan uppnås har redan materialiserats ⁽¹¹⁾.
25. Dessutom innehåller lagen om organisation och förfaranden, lagen om domares ställning och genomförandelagen andra bestämmelser som fördjupar vissa farhågor som påpekats i rekommendationen (se avsnitt 2 om utnämning av domare och avsnitt 3 om offentliggörande av utslag), eller så har de medfört nya farhågor som rör domarnas situation (se avsnitt 4.1) och utnämningen av författningsdomstolens president, vice president och tillförordnade president (se avsnitt 5).

4.1 Farhågor som rör domares situation

4.1.1 Disciplinära förfaranden

26. I artikel 26 i lagen om domares ställning föreskivs följande: "Domare i domstolen som begår tjänstefel som avses i artikel 24.1 kan anmälas till domstolens president av: [...] Republiken Polens president på initiativ av

⁽¹⁾ Artikel 188 i författningen.

⁽²⁾ Artikel 189 i författningen.

⁽³⁾ I artikel 198 i författningen hänvisas till republikens president, premiärministern och regeringens ledamöter, chefen för Polens centralbank, ordföranden för högsta revisionskammaren, ledamöter av det nationella radio- och televisionsrådet, personer som av premiärministern har anförtrots förvaltningen över ett ministerium samt högste befälhavare för de väpnade styrkorna.

⁽⁴⁾ Artikel 126 i författningen.

⁽⁵⁾ Se avsnitt 4.2.1 i rekommendationen.

⁽⁶⁾ Se avsnitt 4.2.3 i rekommendationen.

⁽⁷⁾ Se avsnitt 4.2.7 i rekommendationen.

⁽⁸⁾ Se avsnitt 4.2.6 i rekommendationen.

⁽⁹⁾ Se avsnitt 4.2.8 i rekommendationen.

⁽¹⁰⁾ Se punkt 43 i rekommendationen.

⁽¹¹⁾ Se skäl 19 ovan.

riksåklagaren, efter samråd med Högsta domstolens förste president.”⁽¹⁾ I artikel 27.5 föreskrivs följande: ”Om den tjänsteman som har ansvar för disciplinära åtgärder inte finner några skäl för att inleda ett disciplinärt förfarande på anmodan av en bemyndigad enhet ska han eller hon i ett beslut avslå inledandet av ett förfarande. Den myndighet som utfärdade den rapport som avses i artikel 26 kan göra ett överklagande till disciplindomstolens första instans inom sju dagar från det att beslutet har delgivits.” I kraft av artikel 27.6 ska denna domstol pröva överklagandet inom 14 dagar efter det att det ingavs. Om beslutet att inte inleda ett disciplinärt förfarande upphävs ska disciplindomstolens anvisningar om fortsatta förfaranden vara bindande för den tjänsteman som ansvarar för disciplinära åtgärder.

27. I sin rekommendation om rättsstatsprincipen underströk kommissionen i fråga om lagen av den 22 december 2015 att Polens president inte bör ha befogenhet att inleda ett disciplinärt förfarande och konstaterade att avskaffandet av en sådan bestämmelse i lagen av den 22 juli 2016 utgjorde en förbättring. Kommissionen erinrar också om att den bestämmelse i lagen av den 22 december 2015 som inbegrep andra statliga institutioners deltagande i disciplinära förfaranden som rör författningsdomstolens domare förklarades författningsstridig av författningsdomstolen i ett utslag av den 9 mars 2016 och har kritiserats av Venedigkommissionen i dess yttrande av den 11 mars 2016. Kommissionen oroas därför av återinförande av en bestämmelse som ger Polens president befogenhet att inleda disciplinära förfaranden. Det faktum att ett sådant förfarande kan inledas av institutioner utanför domstolsväsendet, liksom det faktum att dessa institutioner kan lämna ett överklagande till disciplindomstolens första instans om den tjänsteman som ansvarar för disciplinära åtgärder inte hittar några skäl för att inleda ett disciplinärt förfarande, skulle kunna inverka på domstolens oberoende.

4.1.2 Möjligheten till förtida pensionering

28. I artikel 10 i genomförandelagen föreskrivs: ”1. Domare vid domstolen vars ämbetsstid påbörjats före dagen för ikraftträdandet av [lagen om domares ställning] får inom en månad från dess ikraftträdande till domstolens president anmäla sin pensionering på grund av att de nya regler om domares åligganden vid domstolen som fastställs i artiklarna 11.3, 13 och 14 i denna lag införts under deras ämbetsperiod⁽²⁾. 2. Pensionering av en domare enligt punkt 1 ska få verkan första dagen i den månad som följer efter den månad då anmälan ingavs. Pensioneringen ska bekräftas genom beslut av domstolens ordförande.”
29. Denna bestämmelse förefaller vara ett incitament till förtida pensionering eftersom den tillåter författningsdomstolens domare – i form av ett undantag – att dra full nytta av fördelarna av en pensionerad domares ställning, inklusive pension, utan att ha fullgjort sin ämbetsstid. För en domare som inte längre vill fortsätta att arbeta enligt de nya reglerna skulle en sådan förtida pensionering vara mer fördelaktig än att helt enkelt avgå. Att erbjuda en sådan fördelaktig ordning utgör en inblandning från den lagstiftande maktens sida i författningsdomstolens oberoende, eftersom den syftar till att uppmuntra nuvarande domare vid domstolen att avgå före utgången av deras ämbetsstid och påverka deras beslut i detta avseende.

4.1.3 Övriga bestämmelser

30. Genom lagen om domares ställning införs nya krav för författningsdomstolens domare vad gäller ekonomiskt innehav i företag⁽³⁾, deklaration av tillgångar⁽⁴⁾ och redogörelser för makars ekonomiska verksamhet⁽⁵⁾. I lagen föreskrivs dessutom långtgående konsekvenser i händelse av bristande efterlevnad: Om en domare underlåter att fullgöra de berörda skyldigheterna är detta likvärdigt med att denne frånträder sitt ämbete som domare i domstolen. Dessa bestämmelser kan ge upphov till frågor om proportionalitet och, såsom konstaterats av Högsta domstolen, frågor om författningsförenlighet⁽⁶⁾. En verkningsfull författningsprövning av dessa bestämmelser är av dessa skäl särskilt viktig.

⁽¹⁾ I artikel 24.1 föreskrivs följande: ”Domare i domstolen ska bli föremål för disciplinära förfaranden som handhas av domstolen om de överträder lagar, skadar författningsdomarämbetets värdighet, bryter mot de etiska reglerna för domare i författningsdomstolen eller agerar oetiskt på annat sätt som skulle kunna undergräva förtroendet för hans eller hennes opartiskhet eller oberoende”.

⁽²⁾ I artikel 11.3 i lagen om domares ställning hänvisas till reglerna för författningsdomstolens domares ekonomiska innehav i företag. I artikel 13 hänvisas till den skyldighet som gäller för domstolens domare att redogöra för sin makes/makas ekonomiska verksamhet. I artikel 14 hänvisas till den skyldighet som gäller för domstolens domare att lämna en deklaration rörande sina tillgångar.

⁽³⁾ Artikel 11.3.

⁽⁴⁾ Artikel 14.

⁽⁵⁾ Artikel 13.

⁽⁶⁾ Se Högsta domstolens yttrande om utkastet till lagen om domares ställning av den 12 oktober 2016.

31. Kommissionen konstaterar även att lagen om organisation och förfaranden i betydande omfattning ändrar författningsdomstolens interna organisation i och med att författningsdomstolens kansli ersätts med två nya organ: en registreringsenhet och ett kontor för domstolens rättstjänst ⁽¹⁾. I genomförandelagen föreskrivs att författningsdomstolens kansli ska avskaffas senast den 31 december 2017 ⁽²⁾ och att nuvarande anställda inte ges några garantier för fortsatt anställning vid domstolen efter detta datum ⁽³⁾. I nuvarande sammanhang av pågående tvister rörande författningsdomstolen, skulle en sådan omorganisation, tillsammans med de farhågor som framförts i punkt 5 i föreliggande rekommendation gällande utnämningen av en ny president och en tillförordnad president, kunna leda till ytterligare instabilitet i domstolen och påverka författningsprövningens verkningfullhet.

4.2 *Vacatio legis* (rättsligt tomrum)

32. Centrala bestämmelser i genomförandelagen kommer att träda i kraft utan *vacatio legis* ⁽⁴⁾, det vill säga dagen efter lagens offentliggörande. Även centrala bestämmelser i lagen om organisation och förfaranden och om domares ställning kommer att träda i kraft utan *vacatio legis*, dagen efter datumet för offentliggörandet, däribland bestämmelser som gör det möjligt för de i december olagligen utnämnda domarna att tillträda sina domarämbeten ⁽⁵⁾. Bestämmelserna i lagen av den 22 juli 2016 om författningsdomstolen kommer att upphöra att gälla dagen efter datumet för offentliggörandet av genomförandelagen ⁽⁶⁾.
33. Författningsdomstolen kommer därför inte att kunna granska författningen av dessa centrala bestämmelser innan de träder i kraft. Författningsprövningen kan under sådana omständigheter inte längre anses vara verkningfull. I detta avseende erinras om att Venedigkommissionen i sitt yttrande av den 11 mars 2016 betonade att författningsdomstolen måste ha möjlighet att pröva ordinarie lagstiftning som reglerar dess arbetsätt innan den träder i kraft.

4.3 Följderna av bristande verkningfullhet i författningsprövning av ny lagstiftning

34. Ett antal särskilt känsliga nya lagstiftningsakter har antagits av sejmen, ofta genom påskyndade lagstiftningsförfaranden, exempelvis en medielag ⁽⁷⁾, en ny lag om offentlig förvaltning ⁽⁸⁾, en lag om ändring av polislagen och vissa andra lagar ⁽⁹⁾, lagar om allmänna åklagarmyndigheten ⁽¹⁰⁾ och en ny lag om ombudsmannen och ändring av vissa andra lagar ⁽¹¹⁾. Kommissionen tillställde de polska myndigheterna en förfrågan om läget för dessa rättsliga reformer och deras innehåll genom skrivelser av den 1 februari 2016 och den 3 mars 2016, men hittills har denna information inte lämnats. Ett antal andra känsliga utkast till lagstiftningsakter har antagits av sejmen, såsom lagen om det nationella medierådet ⁽¹²⁾ och en ny lag mot terrorism ⁽¹³⁾.

⁽¹⁾ I artiklarna 16–32 föreskrivs ingående bestämmelser om registreringsenheten och kontoret för domstolens rättstjänst.

⁽²⁾ Artikel 11.

⁽³⁾ Artikel 13.

⁽⁴⁾ Enligt artikel 23 ska följande artiklar träda i kraft dagen efter det datum de offentliggörs: Artiklarna 1–3, 12 och 16–22. Följande artiklar ska träda i kraft den 1 januari 2018: Artiklarna 4–5 och 8. Övriga artiklar i lagutkastet kommer att träda i kraft 14 dagar efter det datum då de offentliggjordes. Artiklar som ska träda i kraft dagen efter det datum de offentliggjordes gäller bl.a. utnämning av en "tillförordnad president för författningsdomstolen", tillrådet av de tre i december olagligen valda domarna och det nya urvalförfarandet för kandidater till ämbetet som president för författningsdomstolen.

⁽⁵⁾ Se artikel 1 och 2 i genomförandelagen. Övriga bestämmelser i de två lagarna kommer att träda i kraft 14 dagar efter det datum då de offentliggjordes. Endast artiklarna 16–32 i lagen om organisation och förfaranden kommer att träda i kraft den 1 januari 2018.

⁽⁶⁾ Se artiklarna 3 och 23. Endast artiklarna 18.1, 18.4 och 18.5 i lagen av den 22 juli om de organisatoriska och administrativa arbetsförhållandena i författningsdomstolen och författningsdomstolens kansli ska förbli i kraft till och med den 1 januari 2018.

⁽⁷⁾ Lag av den 30 december 2015 om ändring av radio- och tv-lagen, offentliggjord i Polens författningssamling den 7 januari 2016, punkt 25.

⁽⁸⁾ Lag av den 30 december 2015 om ändring av lagen om offentlig förvaltning och vissa andra lagar, offentliggjord i Polens författningssamling den 8 januari 2016, punkt 34.

⁽⁹⁾ Lag av den 15 januari 2016 om ändring av polislagen och andra lagar, offentliggjord i Polens författningssamling den 4 februari 2016, punkt 147.

⁽¹⁰⁾ Lag av den 28 januari 2016 om allmänna åklagarmyndigheten, offentliggjord i Polens författningssamling den 15 februari 2016, punkt 177. Lag av den 28 januari 2016 – förordningar om tillämpning av lagen – lagen om allmänna åklagarmyndigheten, offentliggjord i Polens författningssamling den 15 februari 2016, punkt 178.

⁽¹¹⁾ Lag av den 18 mars 2016 om ombudsmannen och om ändring av vissa andra lagar. Lagen undertecknades av Polens president den 4 maj 2016.

⁽¹²⁾ Lag av den 22 juni 2016 om det nationella medierådet. Lagen undertecknades av Polens president den 27 juni 2016.

⁽¹³⁾ Lag av den 10 juni 2016 mot terrorism. Lagen undertecknades av Polens president den 22 juni 2016. Kommissionen är vidare medveten om att justitieministern den 5 maj 2016 överlämnade en ny lag om ändring av lagen om domstolsväsendets nationella råd och vissa andra lagar till det nationella lagstiftningscentrumet.

35. Kommissionen anser att så länge författningsdomstolen är förhindrad att till fullo och verkningsfullt genomföra en författningsprövning saknas reell kontroll av författningens förenlighet med grundläggande rättigheter, hos lagstiftningsakter såsom de som nämns ovan.
36. Kommissionen noterar till exempel att ny lagstiftning (särskilt medielagstiftningen ⁽¹⁾) väcker farhågor angående mediernas frihet och mångfald. Den nya medielagstiftningen ändrar närmare bestämt reglerna för utnämning av styrelser och tillsynsnämnder för public service-radio och public service-tv/radio och placerar dem under regeringens kontroll (finansministern), snarare än under ett oavhängigt organ. I den nya lagstiftningen föreskrivs även att nuvarande styrelser och tillsynsnämnder omedelbart ska entledigas. Härvidlag ifrågasätter kommissionen i synnerhet möjligheterna till rättslig prövning för personer som påverkas av lagen. Den 13 december 2016 meddelande författningsdomstolen utslag i en sammansättning med fem domare ⁽²⁾ i vilket vissa bestämmelser i lagstiftningen förklarades vara författningsstridiga.
37. Lagstiftning som exempelvis den nya lagen om offentlig förvaltning ⁽³⁾ är lika viktig rättsstatsprincipiellt och ur de grundläggande rättigheternas synvinkel. Kommissionen frågade i detta sammanhang i sina skrivelser av den 1 februari och den 3 mars 2016 den polska regeringen om möjligheterna till rättslig prövning för personer som påverkas av lagen ⁽⁴⁾. Den polska regeringen har hittills inte svarat kommissionen på denna punkt.
38. Den lag som ändrar polislagen och vissa andra lagar ⁽⁵⁾ föranleder eventuellt frågor som rör förenligheten med de grundläggande rättigheterna, bland annat vad avser integritet och uppgiftsskydd. Den 28–29 april 2016 besökte en delegation av Venedigkommissionen Warszawa för diskussioner om ändringarna av polislagen och vissa andra lagar, och avgav ett yttrande under sitt sammanträde den 10–11 juni 2016 ⁽⁶⁾. I yttrandet sägs bl.a. att de processuella garantier och materiella villkor som anges i lagen fortfarande är otillräckliga för att förhindra överdriven användning och ooberättigat ingrepp i enskildas privatliv.
39. Den nya lagstiftningen mot terrorism kan dessutom komma att ge upphov till frågor om dess förenlighet med grundläggande rättigheter ⁽⁷⁾ och är föremål för författningsprövning.
40. Även lagen av den 13 december om ändring av lagen om församlingsfrihet ⁽⁸⁾ kan ge upphov till frågor om dess förenlighet med grundläggande rättigheter, särskilt när det gäller mötesfrihet som är inskriven i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna ⁽⁹⁾.
41. Den 14 december 2016 utfärdade pressenheten vid sejmens kansli ett uttalande om ändringar av de villkor som reglerar mediernas arbete i sejmen och senaten, som väckte farhågor när det gäller respekten för yttrande- och informationsfriheten. Den 16 december 2016 röstade sejmen om 2017 års budget under kontroversiella omständigheter, särskilt som det påstods att beslutförhet inte uppnåddes, en ledamot av sejmen utslöts från röstningen och medierna hindrades från att bevaka röstningen. Behov finns av en verkningsfull rättslig prövning, däribland när så krävs en författningsprövning, av dessa åtgärder och av de förhållanden under vilka de antogs.
42. Kommissionen anser sammanfattningsvis att så länge författningsdomstolen är förhindrad att till fullo och verkningsfullt genomföra en författningsprövning kommer det inte att finnas någon reell kontroll av lagstiftningsaktens förenlighet med de grundläggande rättigheterna. Detta väcker allvarliga farhågor med avseende på rättsstatsprincipen, särskilt då flera särskilt känsliga nya lagstiftningsakter har antagits av sejmen nyligen som bör bli föremål för författningsprövning.

⁽¹⁾ Lag av den 30 december 2015 om ändring av radio- och tv-lagen, offentliggjord i Polens författningssamling den 7 januari 2016, punkt 25, samt lag av den 22 juni 2016 om nationella medierådet. Lagen undertecknades av Polens president den 27 juni 2016.

⁽²⁾ K13/16.

⁽³⁾ Lag av den 30 december 2015 om ändring av lagen om offentlig förvaltning och vissa andra lagar, offentliggjord i Polens författningssamling den 8 januari 2016, punkt 34.

⁽⁴⁾ Skrivelse av den 1 februari 2016 från förste vice ordförande Timmermans till justitieminister Ziobro. Skrivelse av den 3 mars 2016 från förste vice ordförande Timmermans till utrikesminister Waszczykowski.

⁽⁵⁾ Lag av den 15 januari 2016 om ändring av polislagen och andra lagar, offentliggjord i Polens författningssamling den 4 februari 2016, punkt 147.

⁽⁶⁾ Yttrande nr 839/2016. CDL-AD(2016)012.

⁽⁷⁾ Lag av den 10 juni 2016 mot terrorism. Lagen undertecknades av Polens president den 22 juni 2016.

⁽⁸⁾ Lag av den 13 december 2016 om ändring av lagen om församlingsfrihet, ännu inte undertecknad av Polens president.

⁽⁹⁾ Artikel 11.

5. UTNÄMNING AV FÖRFATTNINGSDOMSTOLENS PRESIDENT, VICE PRESIDENT OCH TILLFÖRORDNADE PRESIDENT

43. Den nya lagen om organisation och förfaranden innehåller nya bestämmelser som rör urvalet av kandidater till ämbetena som president och vice president som generalförsamlingen föreslår för Polens president. Den nya genomförandelagen innehåller också bestämmelser om urval av kandidater till ämbetet som domstolens president och bestämmelser som gör det möjligt för Polens president att ge i uppdrag åt en domare att tillfälligt utföra åliggandena som domstolens president ("domstolens tillförordnade president").
44. Kommissionen erinrar om att det i artikel 194.2 i författningen föreskrivs att presidenten och vice presidenten ska utnämnas av Republiken Polens president "bland de kandidater som föreslås av författningsdomstolens generalförsamling". Ämbets tiden för presidenten i författningsdomstolen löpte ut den 19 december 2016. Ämbets tiden för den nuvarande vice presidenten kommer att löpa ut den 26 juni 2017. De två lagar som nämns i föregående punkt har redan antagits och undertecknats av Polens president. Dessutom antogs de med stor skyndsamhet (utkastet till genomförandelag lades fram för sejmen den 24 november 2016) utan *vacatio legis*, som hade möjliggjort en verkningsfull författningsprövning. Vid tidpunkten för deras antagande hade författningsdomstolen redan inlett förfarandet för att välja ut kandidater till ämbetet som domstolens president som ska föreslås för Polens president i enlighet med vad som krävs i lagen av den 22 juli 2016 ⁽¹⁾. Generalförsamlingen lyckades dock inte anta någon resolution om att föra fram kandidater till ämbetet som president för författningsdomstolen eftersom den domförhet som föreskrivs i lag inte kunde uppnås ⁽²⁾.

5.1 Förfarandet för val av författningsdomstolens president och vice president

45. Genomförandelagen och lagen om organisation och förfaranden innehåller nya bestämmelser om förfarandet för förslag av kandidater till ämbetena som domstolens president och vice president. Förfarandet i genomförandelagen ⁽³⁾ är särskilt utformat för det nuvarande förfarandet för val av domstolens president och är tillämpligt i de situationer som beskrivs i artikel 16.1 i genomförandelagen (se avsnitt 5.3 nedan). I lagen om organisation och förfaranden ⁽⁴⁾ föreskrivs ett förfarande som generellt kommer att gälla för framtida förfaranden för val till ämbetena som domstolens president och vice president och som i stort sett motsvarar det förfarande som fastställs i genomförandelagen.
46. Enligt det nya förfarandet för urval av kandidater till ämbetet som domstolens president måste de tre av sejmens nyvalda kammare i december rättsstridigt utnämnda domarna delta i processen ⁽⁵⁾. Kommissionen anser att ett sådant krav gör hela urvalsförfarandet författningsstridigt (se avsnitt 2 nedan). På liknande sätt kan det faktum att de i oktober lagligen valda domarna inte får delta i processen också inverka på resultatet, och behåftar därför förfarandet med fel.
47. Dessutom säkerställer inte det nya förfarandet att endast kandidater som har stöd av en majoritet av domstolens generalförsamling föreslås för Polens president ⁽⁶⁾. Enligt domstolens utslag av den 7 november 2016 måste artikel 194.2 i författningen förstås så att författningsdomstolens president ska utses av Republiken Polens president bland de kandidater som har fått en majoritet av de avgivna rösterna i domstolens generalförsamling. Detta innebär att det nya förfarandet är oförenligt med författningsdomstolens utslag av den 7 november 2016. I sitt yttrande av den 14 oktober 2016 underströk Venedigkommissionen också hur viktigt det är att urvalsprocessen säkerställer att endast kandidater med omfattande stöd i författningsdomstolen kan väljas ut och föreslås för Polens president ⁽⁷⁾.
48. Samma farhågor gäller förfarandet för att föreslå kandidater till ämbetet som vice president för domstolen ⁽⁸⁾. Detta förfarande är identiskt med det förfarande för förslag av kandidater till ämbetet som president som föreskrivs i lagen om organisation och förfaranden.

⁽¹⁾ I sitt utslag av den 7 november 2016 prövade domstolen författningen hos bestämmelserna i lagen av den 22 juli 2016 om urval av kandidater till ämbetet som president för författningsdomstolen. Se punkt 46.

⁽²⁾ Se skäl 19.

⁽³⁾ Artikel 21.

⁽⁴⁾ Artikel 11.

⁽⁵⁾ Artikel 21.2 i genomförandelagen, artikel 11.5 i lagen om organisation och förfaranden.

⁽⁶⁾ Artikel 21.7–21.12 och artikel 22 i genomförandelagen. Artikel 11.7–11.15 i lagen om organisation och förfaranden.

⁽⁷⁾ Yttrande nr CDL-AD(2016)026, punkterna 30 och 124.

⁽⁸⁾ Artikel 11.15 i lagen om organisation och förfaranden.

5.2 Rollen som vice president i författningsdomstolen

49. Kommissionen konstaterar även att genomförandelagen och lagen om organisation och förfaranden innehåller ett antal bestämmelser som hämmar fullgörandet av vice presidentens åligganden i domstolen. Enligt artikel 12.3 i lagen om organisation och förfaranden kan domstolens president bemyndiga en annan domare än vice presidenten att utöva vissa befogenheter vad avser handhavandet av domstolens arbete. I artikel 37 föreskrivs att domstolens president kan utse en annan domare som ersättare för sig själv vid förhandlingar i plenum (vice presidenten omnämns inte). Om presidentens ämbetslid löper ut övertas dessutom vissa viktiga funktioner av den domare som har "längst sammanlagd tjänstgöringstid" (artikel 11.2) eller av den domare som har "kortast tjänstgöringstid" (artikel 11.4) och inte av vice presidenten. I artikel 8.2 föreskrivs vidare att presidenten måste närvara i generalförsamlingen för att de beslut den utfärdar ska vara lagenliga (utom vid val av en ny president för domstolen enligt ovan), medan det enligt lagen av den 22 juli 2016 är presidenten eller vice presidenten som ska närvara i generalförsamlingen. Dessutom föreskriver lagen inte längre att vice presidenten kan agera som ordförande i generalförsamlingen, i motsats till lagen av den 22 juli 2016. Därtill föreskrivs i artikel 17.1 i genomförandelagen att under perioden efter offentliggörandet av lagen och fram till dess att domstolens nya president formellt blir utnämnd ska domstolen ledas av den domare som Polens president har gett i uppdrag att fullgöra de åligganden som tillkommer domstolens president (se avsnitt 5.3 nedan).
50. Den kombinerade verkan av dessa bestämmelser fråntar vice presidenten i domstolen dennes särskilda ställning som ställföreträdande president för författningsdomstolen. Ämbetet som domstolens vice president erkänns i författningen. Även om vice presidentens roll inte specificeras i författningen undergräver de bestämmelser som avses i föregående punkt ämbetet som vice president och kan eventuellt ge upphov till en författningenlighetsfråga som kräver en verkningfull författningsprövning.

5.3 Utnämningen av en "tillförordnad president för författningsdomstolen"

51. I artikel 17.1 i genomförandelagen föreskrivs: "Om det är nödvändigt att genomföra förfarandet för att föreslå kandidater till ämbetet som författningsdomstolens president som avses i artikel 21, för perioden mellan dagen efter datumet för offentliggörandet av lagen och utnämningen av domstolens president, ska domstolen ledas av den domare vid domstolen som Polens president genom beslut har anförtrott uppdraget att fullgöra de åligganden som tillkommer domstolens president." I artikel 21 fastställs ett specifikt förfarande för urvalet av kandidater till ämbetet som domstolens president som av generalförsamlingen ska föreslås för Polens president (se ovan).
52. I artikel 17.2 föreskrivs följande: "Republikens president ska välja ut den domare som ska få i uppdrag att fullgöra de åligganden som tillkommer presidenten för domstolen bland de domare vid domstolen som har längst tjänstgöringstid i allmän domstol eller i centrala statliga tjänster vari tillämpning av lagstiftning ingår." I artikel 17.3 föreskrivs att det nya förfarande som införs genom lagen om organisation och förfaranden för urval av kandidater till ämbetet som domstolens president inte skulle vara tillämpligt i detta fall.
53. I artikel 16.1 i genomförandelagen föreskrivs: "Om generalförsamlingen den dag denna lag offentliggörs 1) inte har sammankallats av domstolens president, eller 2) har sammankallats av domstolens president på ett sätt som är oförenligt med kraven i den rättsakt som avses i artikel 3, eller 3) inte för Polens president har föreslagit några kandidater till ämbetet som domstolens president, eller 4) för Polens president har föreslagit kandidater till ämbetet som domstolens president, men denne inte har utnämnt någon president för domstolen, eller 5) har valt ut kandidater till ämbetet som domstolens president i strid med den rättsakt som avses i artikel 3, – ska förfarandet för att föreslå kandidater till ämbetet som domstolens president genomföras i enlighet med de bestämmelser som fastställs i artikel 21 i denna lag."
54. I artikel 16.2 föreskrivs: "I de fall som avses i punkt 1.1–1.5 ska alla åtgärder och instrument som används inom ramen för förfarandet för lämnande av förslag till Polens president om kandidater till ämbetet som författningsdomstolens president upphöra att gälla."

55. Den tillförordnade presidenten för domstolen tilldelas en rad befogenheter så länge det inte finns någon ny president. Enligt artikel 18 i genomförandelagen ska den tillförordnade presidenten först och främst se till att de i december rättsstridigt valda domarna ska kunna fullgöra sina åligganden som domare (se avsnitt 2 ovan) och leda det nya urvalsförandet och till fullo utöva de befogenheter som tillkommer domstolens president så länge det inte finns någon formellt utnämnd ny president ⁽¹⁾.
56. Dessa bestämmelser – som innebär att Polens president direkt kan utnämna en tillförordnad president – ger upphov till allvarliga farhågor vad gäller principerna om maktindelning och domstolsväsendets oberoende, som åtnjuter skydd i den polska författningen. Författningen omnämmer framför allt inte befattningen tillförordnad president för domstolen. Dessutom förefaller den befogenhet som ges Polens president att utnämna en tillförordnad president strida mot artikel 194.2 i författningen, där det föreskrivs att domstolens president och vice president ska utnämnas av Republiken Polens president "bland de kandidater som föreslås av författningsdomstolens generalförsamling", medan förandet i genomförandelagen helt fråntar generalförsamlingen denna roll. I domstolens utslag av den 7 november 2016 bekräftas att kandidater till ämbetet som domstolens president bör föreslås av generalförsamlingen.
57. Vidare förefaller de kriterier vara godtyckliga som Polens president ska använda sig av vid valet av tillförordnad president. Valet bör göras bland domstolens domare med längst tjänstgöringstid i allmän domstol eller i centrala statliga tjänster. Dessa kriterier verkar godtyckliga, eftersom en person som inte har någon meningsfull erfarenhet inom rättsväsendet, utan endast från centrala statliga tjänster skulle kunna komma i fråga, medan en person med lång erfarenhet från författningsdomstolen, men inte från allmänna domstolar, skulle kunna förbigås.

Dessa bestämmelser åsidosätter också eventuella tidigare steg i urvalsförandet som tagits av domstolen före ikraftträdandet av den nya lagen. I artikel 16.3 i lagen av den 22 juli 2016 föreskrivs att domstolen ska inleda urvalsförandet av sökanden mellan den 30:e och den 15:e dagen före den dag ämbetstiden löper ut. Genom artikel 16.2 i genomförandelagen upphävs alla åtgärder som domstolen har vidtagit för att fullgöra denna skyldighet. Ett sådant ingripande från den lagstiftande maktens sida gällande eventuella beslut som domstolen fattat tidigare ger upphov till farhågor om rättsväsendets oberoende och principen om lojalt samarbete mellan statliga organ.

5.4 Utnämningen av författningsdomstolens president den 21 december 2016

58. Den 19 december 2016 utnämnde Polens president domaren Julia Przyłębska till tillförordnad president i domstolen. Den 20 december 2016 lät Julia Przyłębska de tre domare som utan giltig rättslig grund utnämnts under sejmens 8:e mandatperiod tillträda sina domarämbeten i domstolen och sammankallade ett möte i generalförsamlingen samma dag. Eftersom kallelsen kom med så kort varsel begärde en domare som var förhindrad att delta att sammanträdet skulle skjutas upp till nästkommande dag. Julia Przyłębska avtog denna begäran och sju andra domare deltog heller inte i sammanträdet. Endast sex domare, däribland de tre rättsstridigt utnämnda domarna, deltog i detta sammanträde och valde två kandidater, Julia Przyłębska och Mariusz Muszyński, som föreslogs som kandidater för Polens president. Den 21 december 2016 utnämnde Polens president domaren Julia Przyłębska till tillförordnad president i författningsdomstolen.
59. Kommissionen anser att detta förfarande, som ledde fram till utnämningen av en ny president för domstolen, har grundläggande brister vad avser rättsstatsprincipen. Såsom förklaras ovan leddes förandet av en tillförordnad president, vars utnämning ger upphov till allvarliga farhågor vad gäller principerna om maktindelning och domstolsväsendets oberoende, som åtnjuter skydd i den polska författningen. Den omständigheten att förandet gjorde det möjligt för de tre i december av sejmens nyvalda kammare rättsstridigt utnämnda domarna att delta i förandet innebär vidare att hela urvalsförandet var författningsstridigt (se avsnitt 2 nedan). På likande sätt inverkar den

⁽¹⁾ I artikel 18 i genomförandelagen föreskrivs att den tillförordnade presidenten ska leda arbetet i författningsdomstolen, företräda författningsdomstolen utåt, fördela målen bland de domare i domstolen som har avlagt ed, agera i arbetsrättsliga ärenden som rör anställda vid domstolens kansli och utöva andra befogenheter och åligganden som tillkommer domstolens president eller tillförordnade president i enlighet med genomförandelagen.

omständigheten att de i oktober lagligen valda domarna inte fick delta i förfarandet på resultatet, och behäftade således förfarandet med fel. Det faktum att generalförsamlingen sammankallades med mycket kort varsel och att en begäran om att sammanträdet skulle skjutas upp avlogs, ger också det anledning till allvarliga farhågor. Att kandidaterna valdes ut av endast sex domare är slutligen oförenligt med domstolens utslag av den 7 november 2016, enligt vilket artikel 194.2 i författningen ska förstås så, att domstolens president ska utses av Polens president bland de kandidater som har fått en majoritet av de avgivna rösterna i domstolens generalförsamling.

60. Kommissionen anser av dessa skäl att bestämmelserna om utnämning av tillförordnad president och president för domstolen, och deras genomförande den 19, den 20 och den 21 december 2016 utgör ett allvarligt hot mot författningsdomstolens legitimitet och därmed författningsprövningens verkningsfullhet.

6. KONSTATERANDE AV ETT SYSTEMHOT MOT RÄTTSSTATSPRINCIPEN

61. Av de skäl som anförs ovan anser kommissionen att även om vissa frågor i rekommendationen av den 27 juli 2016 har åtgärdats, återstår viktiga frågor fortfarande att lösa, och nya farhågor har uppstått under tiden. Kommissionen anser därför att systemhotet mot rättsstatsprincipen i Polen, som påpekades i rekommendationen av den 27 juli 2016, kvarstår. I synnerhet gäller följande:

- 1) Vad beträffar författningsdomstolens sammansättning, har domstolens utslag av den 3 och den 9 december 2015 fortfarande inte genomförts, och som en följd av detta kan de tre domare som lagenligt utnämndes i oktober 2015 under sejmens 7:e mandatperiod inte tillträda sina domarämbeten i författningsdomstolen. Någon lösning är inte i sikte eftersom de tre nya lagar som antogs i november och december 2016 ⁽¹⁾ innebär att de tre domare som utan giltig rättslig grund utnämndes under sejmens 8:e mandatperiod tillträder sina domarämbeten. Därtill kommer att frånan av de i oktober 2015 under sejmens 7:e mandatperiod tre lagenligt utnämnda domarna, sammantaget med de fortsatt höga närvarokraven, vid olika tillfällen har hotat domstolens verkningsfullhet genom bristande domförhet vid antagande av resolutioner av generalförsamlingen eller meddelande av utslag i plenum.
- 2) I fråga om offentliggörande av utslag har författningsdomstolens utslag av den 9 mars 2016 fortfarande inte offentliggjorts i Polens författningssamling. Därtill kommer att den polska regeringen vägrar att offentliggöra utslaget av den 11 augusti 2016 gällande lagen av den 22 juli 2016 om författningsdomstolen och alla övriga utslag som meddelats efter detta datum, inbegripet utslaget av den 7 november 2016 gällande bestämmelserna i lagen av den 22 juli 2016 om urval av kandidater till ämbetet som domstolens president. Som en följd av detta fortsätter osäkerheten om vilken rättslig grund som författningsdomstolen ska agera utifrån och om rättsverkningarna av dess utslag. Kommissionen konstaterar att lagen om organisation och förfaranden innehåller en bestämmelse som ger domstolens president befogenhet att besluta om offentliggörande av utslag ⁽²⁾. Genomförandelagen utgör dock fortfarande hinder för ett offentliggörande av vissa utslag som meddelats av domstolen, däribland de utslag som avses ovan ⁽³⁾.
- 3) Beträffande författningsprövningens verkningsfullhet anser kommissionen att även om vissa förbättringar kan konstateras i förhållande till lagen av den 22 juli 2016, innehåller de tre nya lagar som antogs i december 2016 ett antal bestämmelser som inte beaktar tidigare utslag från författningsdomstolen och ger upphov till nya farhågor jämte de som påpekades i rekommendationen av den 27 juli 2016.
- 4) Dessa nya farhågor gäller särskilt disciplinära förfaranden, möjligheten till förtida pensionering, de nya kraven för domstolens domare, de betydande ändringarna av domstolens interna organisation, förfarandet för urval av kandidater till ämbetet som domstolens president och vice president, och utnämningen av en tillförordnad president.
- 5) Kommissionen anser i synnerhet att den kombinerade effekten av bestämmelserna om utnämning av tillförordnad president för domstolen, förfarandet för urval av kandidater till ämbetet som president och vägran

⁽¹⁾ I artikel 5 i lagen om domares ställning, artiklarna 6.1 och 11.5 i lagen om organisation och förfaranden samt artiklarna 18.2 och 21.2 i genomförandelagen.

⁽²⁾ Artikel 114.2.

⁽³⁾ Artikel 19.

att motta edsavläggelsen av de domare som valts under sejmens 7:e mandatperiod, samtidigt som de tre domare som utan giltig rättslig grund utnämns under sejmens 8:e mandatperiod tillåts tillträda sina domarämbeten, utgör ett allvarligt hot för författningsdomstolens legitimitet och därmed författningsprövningens verkningfullhet. Därtill kommer att så länge de tre domare som i oktober 2015 under sejmens 7:e mandatperiod lagligen utnämndes inte kan tillträda sina domarämbeten i författningsdomstolen anser kommissionen att förfarandet för val av ny president för domstolen i grunden är felaktigt.

- 6) Kommissionen konstaterar även att tidpunkten för antagandet av dessa tre lagar och avsaknaden av vederbörlig *vacatio legis* för ett antal centrala bestämmelser fråntar författningsdomstolen möjligheten att granska deras författningsenlighet före ikraftträdandet.
- 7) Dessutom fortsätter de polska myndigheterna med åtgärder och offentliga uttalanden att undergräva författningsdomstolens legitimitet och verkningfullhet, däribland genom att inleda en brottsutredning mot författningsdomstolens president. Kommissionen erinrar om principen om lojalt samarbete mellan statliga organ som, i enlighet med vad som framhålls i yttrandena från Venedigkommissionen, är en nödvändig konstitutionell förutsättning i en demokratisk stat som styrs av rättsstatsprincipen.

62. Kommissionen är särskilt oroad över följderna av detta systemhot mot rättsstatsprincipen:

- 1) Det faktum att författningsdomstolen är förhindrad från att till fullo och verkningfullt genomföra en författningsprövning inverkar menligt på dess integritet, stabilitet och normala funktionssätt, vilket är av en av de väsentliga garantierna för rättsstatsprincipen i Polen. När ett konstitutionellt rättssystem har införts är det av yttersta vikt för rättsstatsprincipen att detta fungerar på ett verkningfullt sätt. Under nuvarande omständigheter kan den polska lagstiftningens författningsenlighet ⁽¹⁾ inte längre garanteras på ett verkningfullt sätt.
- 2) Förtroendet för det polska rättssystemet, för dess integritet och enhetlighet har allvarligt skadats genom den polska regeringens vägran att offentliggöra författningsdomstolens utslag. Detta bekräftas av det faktum att Högsta domstolen har ansett det nödvändigt att utfärda en resolution ⁽²⁾ om att författningsdomstolens utslag är bindande även om de inte offentliggörs. Liknande uttalanden har kommit från Högsta förvaltningsdomstolens högsta råd ⁽³⁾ och andra myndigheter, i synnerhet nationella domstolsrådet ⁽⁴⁾, det nationella advokatsamfundet ⁽⁵⁾ och nationella rådet för juridiska rådgivare ⁽⁶⁾.
- 3) Respekten för rättsstatsprincipen är inte bara en nödvändig förutsättning för skyddet av samtliga grundläggande värden som räknas upp i artikel 2 i fördraget om EU-fördraget. Det är också en förutsättning för att upprätthålla alla rättigheter och skyldigheter som följer av fördragen och internationell rätt, och för att skapa ett ömsesidigt förtroende mellan medborgare, företag och nationella myndigheter i alla övriga medlemsstater.

63. Kommissionen påpekar att sex konsekutiva rättsakter har antagits under ett år rörande författningsdomstolen. En sådan lagstiftningsfrekvens utan vederbörligt samråd med alla berörda aktörer och utan den anda av lojalt samarbete som krävs mellan statliga myndigheter är till skada för författningsdomstolens stabilitet och integritet och en korrekt funktion.

7. REKOMMENDERAD ÅTGÄRD

64. Kommissionen rekommenderar de polska myndigheterna att vidta lämpliga åtgärder för att brådskande komma till rätta med detta systemhot mot rättsstatsprincipen.

⁽¹⁾ Enligt artikel 188 i författningen ska författningsdomstolen pröva lagars och internationella avtals förenlighet med författningen, liksom förenligheten hos lagar som ratificerar internationella avtal vilkas ratificering kräver föregående bemyndigande i lag, förenligheten hos rättsbestämmelser som utfärdats av centrala statliga organ, ratificerade internationella avtal och lagar, och även författningsförenligheten för politiska partiers mål och verksamhet med författningen och klagomål om författningsöverträdelse. I enlighet med artikel 189 i författningen ska författningsdomstolen också lösa behörighetstvister mellan centrala konstitutionella statsorgan.

⁽²⁾ Resolution av den 26 april 2016 från Högsta domstolens generalförsamling.

⁽³⁾ Resolution av den 27 april 2016 från Högsta förvaltningsdomstolens högsta råd.

⁽⁴⁾ Uttalande av den 7 april 2016 av från nationella domstolsrådet.

⁽⁵⁾ Resolution av den 12 mars 2016 från det nationella advokatsamfundet.

⁽⁶⁾ Uttalande av den 12 mars 2016 från nationella rådet för juridiska rådgivare.

65. Kommissionen rekommenderar särskilt de polska myndigheterna att vidta följande åtgärder som redan begärdes i rekommendationen av den 27 juli 2016:
- Att till fullo genomföra utslagen från författningsdomstolen av den 3 och den 9 december 2015, enligt vilka de tre domare som den förra kammaren lagenligt utnämnde i oktober 2015 kan tillträda sina domarämbeten i författningsdomstolen, och att de tre domare som den nyvalda kammaren har utnämnt utan giltig rättslig grund inte tillträder utan att först ha blivit valda på giltigt sätt; detta kräver att Polens president snarast mottar edsavläggelsen av de tre domare som utnämndes den föregående mandatperioden.
 - Att offentliggöra och till fullo genomföra författningsdomstolens utslag av den 9 mars 2016 och utslaget av den 11 augusti 2016 avseende lagen av den 22 juli 2016 om författningsdomstolen samt övriga utslag som meddelats efter detta datum liksom framtida utslag.
 - Att säkerställa att varje reform av lagen om författningsdomstolen respekterar författningsdomstolens utslag, till fullo beaktar Venedigkommissionens yttranden och säkerställer att författningsdomstolens verkningfullhet som garant för författningen inte undergrävs.
 - Att avstå från åtgärder och offentliga uttalanden som kan undergräva författningsdomstolens legitimitet och verkningfullhet.
66. Förutom detta rekommenderar kommissionen de polska myndigheterna att
- säkerställa att författningsdomstolen skyndsamt och verkningfullt kan pröva författningen hos lagen om domares ställning, lagen om organisation och förfaranden och genomförandelagen och att utslagen offentliggörs utan dröjsmål och till fullo genomförs,
 - säkerställa att någon ny president för författningsdomstolen inte utnämns så länge författningsdomstolens utslag angående författningen hos de nya lagarna inte har offentliggjorts och till fullo genomförts, och så länge de tre domare som lagligen utnämndes i oktober 2015 under sejmens 7:e mandatperiod inte har tillträtt sina domarämbeten vid domstolen,
 - säkerställa att så länge någon ny president för författningsdomstolen inte har utnämnts på lagenligt sätt, ersätts han av domstolens vice president och inte av en tillförordnad president, eller av den person som utsåg till domstolens president den 21 december 2016.
67. Kommissionen betonar att det lojala samarbete som krävs mellan olika statliga institutioner i rättsstatsrelaterade frågor är väsentligt för att en lösning ska kunna nås för den nuvarande situationen.
68. Kommissionen uppmanar den polska regeringen att lösa de problem som identifieras i denna rekommendation inom två månader från mottagandet av den, och att meddela kommissionen om de mått och steg som vidtagits i detta avseende.
69. Kommissionen erinrar också om att rekommendationer som antagits i enlighet med ramen för rättsstatsprincipen inte hindrar att de mekanismer som anges i artikel 7 i EU-fördraget aktiveras direkt, om en plötslig lägesförändring i en medlemsstat kräver en starkare reaktion från EU ⁽¹⁾.
70. Kommissionen står redo att på grundval av denna rekommendation fortsätta den konstruktiva dialogen med den polska regeringen.

Utfärdad i Bryssel den 21 december 2016.

På kommissionens vägnar

Frans TIMMERMANS

Förste vice ordförande

⁽¹⁾ Avsnitt 4.1 i meddelandet *En ny EU-ram för att stärka rättsstaten*, COM(2014) 158 final.