

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVIII LEGISLATURA —————

Doc. XII-bis
n. 177

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2316

—————

Il funzionamento delle istituzioni democratiche in Polonia

—————
Trasmessa il 5 febbraio 2020
—————

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2316 (2020) ⁽¹⁾

Provisional version

The functioning of democratic institutions in Poland

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Assembly reiterates that democracy, the rule of law and respect for human rights are interlinked and cannot exist without one another. Respecting, but also fostering and strengthening, these three fundamental principles is an obligation incumbent upon all member States. Conversely, any developments in a member State that undermine or weaken one of these fundamental principles is of immediate concern.

2. Member States therefore not only have the right, but indeed have the obligation to address shortcomings in its justice system and to take any measure that strengthens the independence of the judiciary and the efficient administration of justice. The Assembly recognises the chal-

lenges faced by the Polish justice system and judiciary, especially with regard to the efficiency of the administration of justice – as noted by the judgments of the European Court of Human Rights in its judgments against Poland. It therefore welcomes the stated priority given by the Polish authorities to address the shortcomings in the Polish justice system. At the same time, the Assembly emphasises that it is essential that the reforms implemented are fully in line with European norms and standards and effectively strengthen judicial independence and the rule of law, and not weaken or undermine them.

3. In addition, recognising the inherent vulnerability to corporatism and protection of self-interest of any professional self-governance mechanism, it welcomes any reform of the judicial self-governance structures that aim to increase their transparency, accountability and democratic functioning, while preserving their independence and autonomy. However, it considers it unacceptable if such reforms would amount to bringing the judiciary under the control of the executive or legislature, or even worse, under the political control of the ruling majority. This would violate the principle of separation of powers and effectively end the indepen-

(1) *Assembly debate* on 28 January 2020 (3rd and 4th Sittings) (see Doc. 15025 and addendum, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Ms Azadeh Rojhan Gustafsson and Mr Pieter Omtzigt). *Text adopted by the Assembly* on 28 January 2020 (4th Sitting).

dence of the judiciary and undermine the rule of law.

4. The Assembly deeply regrets that the reforms of the judiciary and justice system in Poland do not pass the two above-mentioned litmus tests. It expresses its serious concern about the fact that these reforms in numerous aspects run counter to European norms and standards. They cumulatively undermine and severely damage the independence of the judiciary and the rule of law in Poland. Moreover, the reforms have made the judicial system vulnerable to political interference and attempts to bring it under political control of the executive, which challenges the very principles of a democratic State governed by the rule of law.

5. The centralisation of excessive and discretionary powers over the judiciary and prosecution service in the hands of the Minister of Justice and, to a lesser extent, the President of the Republic, render the justice system vulnerable to political interference and abuse and is of concern. This should be promptly addressed by the authorities.

6. The constitutional crisis that ensued over the composition of the Constitutional Court remains of concern and should be resolved. No democratic government that respects the rule of law can selectively ignore court decisions it does not like, especially those of the Constitutional Court. The full and unconditional implementation of all Constitutional Court decisions by the authorities, including with regard to the composition of the Constitutional Court itself, should be the cornerstone of the resolution of the crisis. The restoration of the legality of the composition of the Court in line with European standards is essential and should be a priority. The Assembly is especially concerned about the potential impact of the Constitutional Court's apparent illegal composition on Poland's obligations under the European Convention of Human Rights.

7. The Assembly lauds the assistance given by the Council of Europe to ensure that the reform of the justice system in

Poland is developed and implemented in line with European norms and rule of law principles in order to meet their stated objectives. However, it notes that numerous recommendations of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and other bodies of the Council of Europe have not been implemented or addressed by the authorities. The Assembly is convinced that many of the shortcomings in the current judicial system, especially with regard to the independence of the judiciary, could have been addressed or prevented by these recommendations. The Assembly therefore calls upon the authorities to revisit the total reform package for the judiciary and amend the relevant legislation and practice in line with Council of Europe recommendations. In particular with regard to:

7.1. the reform of the Public Prosecutors Office, the Assembly considers that the *ad personam* merger of the posts of Minister of Justice and Prosecutor General, and the extensive discretionary powers over the prosecution service and the actual prosecution of individual cases itself given to the Minister of Justice, undermine the impartiality and independence of the Prosecution Service and make it vulnerable to politicisation and abuse. The Assembly considers that these two functions need to be separated urgently and that sufficient safeguards against abuse and politicisation of the prosecution service need to be introduced in the law. It calls upon the Polish authorities to do so as a matter of priority;

7.2. the reform of the National Council of the Judiciary, the Assembly expresses its concern about the fact that, counter to European rule of law standards, the 15 Judge members on the National Council of the Judiciary are no longer elected by their peers but by the Polish parliament. This runs counter to the principle of separation of powers and the independence of the judiciary. As a result, the National Council of the Judiciary can no longer be seen as an inde-

pendent self-governing body of the judiciary. The Assembly therefore urges the authorities to reinstate the direct election, by their peers, of the judges members of the National Council of the Judiciary;

7.3. the reform of the common courts, the Assembly is deeply concerned about the excessive and discretionary powers over the justice system and judiciary conferred to the Minister of justice, including with regard to the appointment and dismissal of court presidents, disciplinary proceedings against judges and the internal organisation of the courts. This is compounded by the equally excessive powers given to the Minister as Prosecutor General and the absence of a counterbalance by a genuinely independent National Council of the Judiciary. These powers need to be reduced and proper legal checks and balances need to be introduced in the relevant legislation;

7.4. the reform of the Supreme Court, the Assembly deplores the attempts to force a considerable number of Supreme Court Judges into early retirement, in violation of European standards. The Assembly therefore expresses its satisfaction that these judges were reinstated following the judgment by the Court of Justice of the European Union. The introduction of the possibility of a so-called extraordinary appeal, on wide ranging and subjective grounds, against judgments that are already finalised and whose appeals process has been terminated in accordance with the law, is of serious concern as it violates the principle of legal certainty and *res judicata*. The Assembly is concerned that the introduction of the extraordinary appeal could considerably increase the number of applications against Poland before the European Court of Human Rights. The composition, and manner of appointment, of the members of the disciplinary and extraordinary appeals chambers of the Supreme Court, which include lay-members, in combination with extensive powers of these two chambers and the fact that their members were elected by the new National Council of the

Judiciary, raise questions about their independence and their vulnerability to politicisation and abuse. This needs to be addressed urgently.

8. The Assembly takes note of the ruling by the Polish Supreme Court of 5 December 2019, issued on the basis of the guidelines contained in the judgment of the Court of Justice of the European Union of 19 November 2019, that the National Council of the Judiciary cannot be considered an impartial and independent body, and that the new disciplinary chamber of the Supreme Court cannot be considered a court within the meaning of European and Polish law. The Assembly also takes note of the Supreme Court's resolution of 23 January 2020, stating that any judges appointed by the National Council of the Judiciary are not authorised to adjudicate. The Assembly is deeply concerned by the Polish Government's reaction to the resolution, which considers it to be unlawful. It calls upon the Polish authorities to fully abide by the judgment and resolution and to address without further delay these fundamental shortcomings in the Polish legal system.

9. The Assembly expresses its deep concern about the draft amendments to the Law on the Common Courts, the Law on the Supreme Court and some other laws of the Republic of Poland, as adopted by the Sejm on 23 January 2020, despite their rejection by the Polish Senate on 17 January 2020 and the very critical assessment by the Venice Commission of these amendments. It regrets that these amendments were considered under an accelerated procedure without any consultation with the main stakeholders or civil society. The Assembly welcomes and supports the urgent opinion of the Venice Commission on these amendments. The Assembly considers that adoption of these amendments further deteriorates the independence of the judiciary and respect for the rule of law in Poland and runs counter to the country's obligations under international law, including its obligations deriving from membership to the Council

of Europe. In addition, they are at odds with articles 6 and 10 of the European Convention on Human Rights. The Assembly therefore urges President Duda not to sign these amendments into Law and calls upon the authorities to fully respect the judgment of the Polish Supreme Court of 23 January 2020, as well as of the international tribunals they are party to, including those of the Court of Justice of the European Union. The Assembly further calls upon the Polish authorities to promptly address the shortcomings and deficiencies of the justice system highlighted in, inter alia, this resolution.

10. The often-heard argument that the Polish justice reforms are in line with European standards, solely because certain aspects of the reforms allegedly also exist in other countries, is invalid and should be disregarded. Even if certain provisions are similar to those in other countries, they cannot be taken out of the context of the overall legal framework and legal tradition in which they exist. Accepting such arguments would amount to the possible «Frankensteinisation of legislation», which would be based on a combination of «worst practices» existing in other countries, instead of on best practice and common European standards.

11. The Assembly deplores the abuse of disciplinary proceedings against judges and prosecutors in Poland. It reiterates its concern that the political control of the Minister of Justice over the initiation and conduct of these proceedings does not provide the required safeguard against their abuse. The very high number of investigations started against judges and prosecutors, on subjective grounds, which subsequently are neither formally ended nor result in the start of formal proceedings, deprive the judges and prosecutors concerned of their right of defence and has a chilling effect on the judiciary. This therefore undermines its independence. The credible reports that disciplinary investigations have been started against judges and prosecutors solely for being critical about the justice reforms, and the fact that disciplinary investigations have been

started against judges as a result of decisions they have taken when adjudicating cases in their courts, needs to be condemned. In this context, the credible reports that a politically motivated smear campaign was organised against members of the judiciary by, and with the involvement of, high ranking officials in the Ministry of Justice and National Council of the Judiciary, is both deplorable and concerning: it undermines both the independence of, and the public trust in, the judiciary. The organisation of these smear campaigns needs to be fully investigated and those responsible identified. It is clear that an investigation by the prosecution service under direct control of the Minister of Justice, which is also a potential party to the investigation, would lack the required independence and credibility. The Assembly therefore calls upon the Polish authorities to establish, at the earliest opportunity, but no later than 31 March 2020, an independent public inquiry into these smear campaigns and those responsible for them.

12. The Assembly notes that the concerns about the independence of the Polish judiciary and justice system, as well as Poland's adherence to the rule of law, directly affect Europe as a whole. The questions about the independence of the justice system and the respect for the rule of law are therefore not to be considered as internal issues for Poland. The Assembly calls upon all Council of Europe member states to ensure that the courts under their jurisdiction ascertain in all relevant criminal cases – including with regard to European Arrest Warrants – as well as in relevant civil cases, whether fair legal proceedings in Poland, as meant by Article 6 of the European Convention for Human Rights, can be guaranteed for the defendants.

13. The Assembly notes that, for part of the Polish population, the negotiated democratic transition of Poland which contributed to the fall of the Berlin wall, while a model for many, has failed to give closure for the crimes and excesses committed during the Communist era, and is

perceived as having allowed those who profited from the Communist regime to have escaped justice for crimes committed and to safeguard their interests. The Assembly recognises that this issue is both sensitive and emotionally charged but considers that, 30 years after the end of the Communist regime, the need for lustration cannot be considered as a valid argument or appropriate guideline for any reforms of the justice system in Poland.

14. The Assembly is concerned about the fact that the harsh and intolerant political discourse in the Polish political environment has created an increasingly permissive climate for and has fostered a perception of impunity for hate speech and intolerant behaviour against minorities and other vulnerable groups. This is unacceptable and should be addressed by the authorities.

15. With regard to the media environment, the Assembly regrets that the media reforms did not address the problem of the politicised and biased nature of the media environment and public broadcaster. Instead, the media reforms aimed mostly at transferring control over the public broadcaster from the previous

authorities to the current ruling majority. The Assembly calls upon the authorities to ensure a genuinely impartial and professional public broadcasting system is established in Poland.

16. The Assembly welcomes the important role played by the broad and vibrant civil society in Poland. It therefore regrets that the polarisation in the political environment is affecting the space for civil society to operate, with consultations and co-operation between civil society and authorities increasingly being selective and based on ideological proximity.

17. The legal reforms and their detrimental effects on the rule of law in Poland have an overall negative effect on the effective functioning of democratic institutions in Poland. Regrettably, there are no indications that this issue will soon be resolved. The Assembly therefore resolves to continue to closely follow the developments with regard to the functioning of democratic institutions and the rule of law in Poland. The Assembly therefore decides to open the monitoring procedure in the respect of Poland until the above-mentioned concerns are addressed in a satisfactory manner.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2316 (2020)⁽¹⁾

Version provisoire

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme sont liés entre eux et ne peuvent exister séparément. Le respect, mais aussi la promotion et le renforcement de ces trois principes fondamentaux est une obligation incombant à tous les États membres du Conseil de l'Europe. De même, tout développement dans un État membre qui porte atteinte à l'un de ces principes fondamentaux ou le fragilise suscite des préoccupations immédiates.

2. Les États membres ont donc non seulement le droit, mais aussi l'obligation de remédier aux faiblesses de leur système judiciaire et de prendre les mesures nécessaires pour renforcer l'indépendance des juges et accroître l'efficacité de l'administration de la justice. L'Assemblée reconnaît les difficultés auxquelles sont con-

frontés la justice et le système judiciaire polonais, en ce qui concerne notamment l'efficacité de l'administration de la justice – comme l'a établi la Cour européenne des droits de l'homme dans ses arrêts contre la Pologne. Elle accueille donc avec satisfaction la priorité accordée par les autorités polonaises aux insuffisances du système judiciaire polonais. L'Assemblée souligne cependant qu'il est essentiel que les réformes mises en œuvre respectent pleinement les normes et règles européennes, renforcent effectivement l'indépendance des juges et l'État de droit et qu'elles ne leur portent pas atteinte ni ne les fragilisent.

3. En outre, reconnaissant le risque intrinsèque de corporatisme et de défense des intérêts personnels de tout mécanisme professionnel autonome, elle accueille favorablement toute réforme des structures judiciaires autonomes qui a pour objectif de renforcer leur transparence, leur redevabilité et le fonctionnement démocratique tout en préservant leur indépendance et leur autonomie. Elle considère néanmoins qu'il est inacceptable que ces réformes reviennent à placer le système judiciaire sous le contrôle du pouvoir exécutif ou législatif ou, pire, sous le contrôle politique de la majorité au pouvoir. Cela violerait le principe de la séparation des pouvoirs, mettrait effectivement un terme à l'indépendance de la justice et minerait l'État de droit.

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 28 janvier 2020 (3e et 4e séances) (voir Doc. 15025 et addendum, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), corapporteurs: Mme Azadeh Rojhan Gustafsson et M. Pieter Omtzigt). *Texte adopté par l'Assemblée* le 28 janvier 2020 (4e séance)

4. L'Assemblée regrette vivement que les réformes de la justice et du système judiciaire en Pologne ne répondent pas aux deux critères décisifs susmentionnés. Elle se déclare sérieusement préoccupée par le fait que ces réformes violent, à plusieurs égards, les normes et règles européennes. Leur effet cumulé porte atteinte et nuit gravement à l'indépendance de la magistrature et à l'État de droit en Pologne. Par ailleurs, elles ont exposé le système judiciaire aux ingérences politiques et aux tentatives de prise de contrôle politique de l'exécutif, ce qui remet en question les principes mêmes d'un État démocratique régi par la prééminence du droit.

5. La centralisation de pouvoirs excessifs et discrétionnaires exercés sur le système judiciaire et le ministère public entre les mains du ministre de la Justice et, dans une moindre mesure, du Président de la République, expose le système judiciaire à un risque d'ingérence politique et d'abus et elle est préoccupante. Il incombe aux autorités de régler rapidement cette question.

6. La crise constitutionnelle qui a suivi la composition de la Cour constitutionnelle demeure préoccupante et doit être résolue. Aucun gouvernement démocratique respectueux de l'État de droit ne peut ignorer sélectivement les décisions des tribunaux qu'il désapprouve, en particulier celles de la Cour constitutionnelle. L'exécution intégrale et inconditionnelle des décisions de la Cour constitutionnelle par les autorités, y compris lorsqu'elles ont trait à la composition de la Cour constitutionnelle elle-même, doit être prioritaire pour résoudre la crise. Le rétablissement d'une composition de la Cour respectueuse de la loi, conformément aux normes européennes, est essentiel et doit être une priorité. L'Assemblée est particulièrement préoccupée par l'impact potentiel de la composition manifestement illégale de la Cour constitutionnelle sur les obligations de la Pologne au regard de la Convention européenne des droits de l'homme.

7. L'Assemblée se félicite du soutien apporté par le Conseil de l'Europe pour

veiller à ce que la réforme du système judiciaire en Pologne soit élaborée et mise en œuvre dans le respect des normes européennes et des principes de prééminence du droit afin d'atteindre les objectifs énoncés. Elle note cependant que les autorités n'ont pas mis en œuvre ni respecté plusieurs recommandations de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et d'autres organes du Conseil de l'Europe. L'Assemblée est convaincue que ces recommandations auraient permis de pallier ou d'éviter de nombreuses faiblesses du système judiciaire actuel, en particulier en ce qui concerne l'indépendance de la magistrature. Elle invite donc les autorités à revoir le train de réformes du système judiciaire dans son ensemble et à modifier les lois et pratiques concernées en tenant compte des recommandations du Conseil de l'Europe. En ce qui concerne, en particulier:

7.1. la réforme du ministère public, l'Assemblée considère que la fusion des fonctions de ministre de la Justice et de procureur général entre les mains d'une même personne, ainsi que les pouvoirs discrétionnaires très étendus conférés au ministre de la Justice sur le ministère public et les poursuites effectives de diverses affaires, compromettent l'impartialité et l'indépendance du ministère public et l'exposent à la politisation et aux abus. L'Assemblée considère qu'il est urgent de séparer ces deux fonctions et qu'il est nécessaire que des garanties suffisantes contre les abus et la politisation du ministère public soient inscrites dans la loi. Elle appelle les autorités polonaises à s'y employer de manière prioritaire ;

7.2. la réforme du Conseil national de la magistrature, l'Assemblée se déclare préoccupée par le fait qu'au mépris des normes européennes de prééminence du droit, les 15 juges membres du Conseil national de la magistrature ne sont plus élus par leurs pairs mais par le Parlement polonais. Cette décision est contraire au principe de séparation des pouvoirs et d'indépendance du système judiciaire. En conséquence, le Conseil national de la

magistrature ne peut plus être considéré comme un organe judiciaire autonome et indépendant. L'Assemblée invite donc les autorités à rétablir l'élection directe, par leurs pairs, des juges membres du Conseil national de la magistrature;

7.3. la réforme des tribunaux de droit commun, l'Assemblée est gravement préoccupée par les pouvoirs excessifs et discrétionnaires sur le système judiciaire qui ont été conférés au ministre de la Justice, notamment en ce qui concerne la nomination et la révocation des présidents de juridictions, les procédures disciplinaires à l'encontre des juges et l'organisation interne des tribunaux. À cela s'ajoutent les pouvoirs également excessifs conférés au ministre en qualité de procureur général et l'absence de contrepoids exercé par un Conseil national de la magistrature véritablement indépendant. Ces pouvoirs doivent être réduits et un système de contrôles et équilibres légaux doit être introduit dans la législation concernée ;

7.4. La réforme de la Cour suprême, l'Assemblée déplore les tentatives visant à contraindre un nombre considérable de juges de la Cour suprême à prendre leur retraite anticipée, en violation des normes européennes. L'Assemblée se déclare donc satisfaite que ces juges aient été rétablis dans leurs fonctions à la suite de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne. L'introduction d'une possibilité de recours extraordinaire, fondée sur des motifs très divers et subjectifs, contre des décisions qui sont déjà définitives et dont la procédure de recours a été conclue conformément à la loi suscite de graves préoccupations car elle viole le principe de la sécurité juridique et de la chose jugée. L'Assemblée est préoccupée par le fait que l'introduction d'un recours extraordinaire risque d'accroître considérablement le nombre de requêtes déposées contre la Pologne auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. La composition et le mode de nomination des membres de la chambre des affaires disciplinaires et de la chambre des recours extraordinaires de la Cour suprême, qui comprennent des mem-

bres non professionnels, conjugués aux pouvoirs étendus de ces deux chambres et au fait que leurs membres sont élus par le nouveau Conseil national de la magistrature, suscitent des interrogations sur leur indépendance et leur exposition à la politisation et aux abus. Ces questions doivent être résolues d'urgence.

8. L'Assemblée prend note de la décision rendue par la Cour suprême polonaise le 5 décembre 2019 sur le fondement des lignes directrices énoncées dans l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 19 novembre 2019, selon laquelle le Conseil national de la magistrature ne peut être considéré comme un organe impartial et indépendant et la nouvelle chambre disciplinaire de la Cour suprême ne peut être considérée comme une juridiction au sens du droit européen et polonais. L'Assemblée prend également note de la résolution de la Cour suprême du 23 janvier 2020, qui précise que tout juge nommé par le Conseil national de la magistrature n'est pas autorisé à juger. L'Assemblée est profondément préoccupée par la réaction du gouvernement polonais face à cette résolution, qu'il juge illégale. Elle invite les autorités polonaises à se conformer pleinement à cet arrêt et à cette résolution et à remédier sans plus tarder à ces lacunes fondamentales du système juridique polonais.

9. L'Assemblée exprime sa profonde préoccupation concernant les projets d'amendements à la loi sur les tribunaux de droit commun, à la loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois de la République de Pologne, tels qu'adoptés par la Diète le 23 janvier 2020, malgré leur rejet par le Sénat polonais le 17 janvier 2020 et l'évaluation très critique de ces amendements par la Commission de Venise. Elle regrette que ces amendements aient été examinés dans le cadre d'une procédure accélérée sans aucune consultation des principales parties prenantes ou de la société civile. L'Assemblée salue et soutient l'avis urgent de la Commission de Venise sur ces amendements. L'Assemblée considère que l'adoption de ces amende-

ments détériore encore l'indépendance du pouvoir judiciaire et le respect de l'Etat de droit en Pologne et va à l'encontre des obligations du pays en vertu du droit international, y compris les obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe. En outre, ils sont en contradiction avec les articles 6 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'Assemblée demande donc instamment au Président Duda de ne pas signer ces amendements dans la loi et appelle les autorités à respecter pleinement l'arrêt de la Cour suprême polonaise du 23 janvier 2020, ainsi que celui des tribunaux internationaux auxquels elles sont parties, y compris ceux de la Cour de Justice de l'Union européenne. L'Assemblée invite donc les autorités polonaises à remédier rapidement aux carences et aux insuffisances du système judiciaire mises en évidence, entre autres, dans la présente résolution.

10. L'argument fréquent selon lequel les réformes de la justice polonaise seraient conformes aux normes européennes, du seul fait que certains éléments de ces réformes existeraient dans d'autres pays, n'est pas légitime et doit être écarté. Même si certaines dispositions sont similaires à celles en vigueur dans d'autres pays, il n'est pas possible de les extraire du cadre juridique global et de la tradition juridique dans lesquels elles s'inscrivent. L'acceptation de ces arguments se traduirait en effet par une « frankensteinisation de la législation », qui serait alors fondée sur une combinaison de « mauvaises pratiques » en vigueur dans d'autres pays plutôt que sur des bonnes pratiques et normes européennes communes.

11. L'Assemblée déplore l'abus de procédures disciplinaires à l'encontre des juges et procureurs polonais. Elle se dit à nouveau préoccupée par le fait que le contrôle politique exercé par le ministre de la Justice sur l'ouverture et l'exécution de ces procédures n'offre pas les garanties requises contre les abus. Le nombre très élevé d'enquêtes entamées contre des juges et procureurs pour des motifs subjectifs, qui ne sont finalement ni closes formellement ni suivies de l'ouverture d'une

procédure formelle, prive les juges et les procureurs de leur droit à la défense et ont un effet paralysant sur le système judiciaire. Ces mesures compromettent donc son indépendance. Les informations crédibles selon lesquelles des enquêtes disciplinaires ont été ouvertes contre des juges et procureurs au seul motif qu'ils avaient critiqué les réformes de la justice, et le fait que des juges aient fait l'objet d'enquêtes disciplinaires à la suite de décisions qu'ils auraient rendu dans certaines affaires, doivent être condamnés. Dans ce contexte, les allégations plausibles selon lesquelles des représentants de haut rang du ministère de la Justice et du Conseil national de la magistrature auraient orchestré une campagne de dénigrement à des fins politiques contre des membres de la magistrature sont à la fois déplorables et préoccupantes: il s'agit d'une atteinte à l'indépendance du système judiciaire et à la confiance du public dans ce dernier. L'organisation de ces campagnes de dénigrement doit faire l'objet d'enquêtes approfondies et les responsables doivent être identifiés. Il est clair qu'une enquête menée par un ministère public placé sous le contrôle direct du ministre de la Justice, qui est potentiellement une partie à l'enquête, serait dépourvue de l'indépendance et de la crédibilité requises. L'Assemblée invite donc les autorités polonaises à constituer, dans les meilleurs délais, mais au plus tard le 31 mars 2020, une commission d'enquête publique indépendante sur ces campagnes de dénigrement et leurs responsables.

12. L'Assemblée note que les préoccupations relatives à l'indépendance de la justice et du système judiciaire polonais, et au respect du principe de prééminence du droit par la Pologne, affectent directement l'ensemble de l'Europe. Elles ne doivent donc pas être considérées comme des questions d'ordre intérieur pour la Pologne. L'Assemblée invite tous les États membres du Conseil de l'Europe à veiller à ce que les tribunaux de leur juridiction vérifient dans toutes les affaires pénales – y compris dans les mandats d'arrêt européens – ainsi que dans les affaires

civiles concernées, si une procédure judiciaire équitable en Pologne, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, peut être garantie aux défendeurs.

13. L'Assemblée note que, pour une partie de la population polonaise, la transition démocratique négociée de la Pologne qui a contribué à la chute du mur de Berlin, si elle a été un modèle pour un grand nombre, n'a pas fait toute la lumière sur les crimes et excès commis durant l'époque communiste et est perçue comme ayant permis à ceux qui ont profité du régime communiste d'échapper à la justice à la suite des crimes commis et de préserver leurs intérêts. L'Assemblée reconnaît qu'il s'agit d'une question sensible et chargée d'émotion, mais elle considère que 30 ans après la chute du régime communiste, la nécessité d'une lustration ne peut pas être considérée comme un argument légitime ou une démarche à observer pour les réformes du système judiciaire en Pologne.

14. L'Assemblée est préoccupée par le fait que le discours politique agressif et intolérant de la scène politique polonaise a généré un climat de plus en plus laxiste et un sentiment d'impunité chez ceux qui propagent des discours de haine et une attitude intolérante à l'égard des minorités et des autres groupes vulnérables. Cette situation est inacceptable et il est du devoir des autorités d'y remédier.

15. En ce qui concerne l'environnement médiatique, l'Assemblée regrette que les réformes des médias ne règlent pas le problème du caractère politisé et biaisé de l'environnement médiatique et du radiodiffuseur public. Les réformes des médias visent plutôt à transférer à l'actuelle majorité au pouvoir le contrôle exercé par les autorités précédentes sur l'organisme public de radiodiffusion. L'Assemblée invite les autorités à garantir l'impartialité et le professionnalisme véritables du système de radiodiffusion public polonais.

16. Elle note avec satisfaction le rôle important joué par la société civile polonaise, à la fois ample et dynamique. Elle regrette cependant que la polarisation du climat politique affecte le champ d'action de la société civile, les consultations et la coopération entre la société civile et les autorités étant de plus en plus sélectives et fondées sur la proximité idéologique.

17. Les réformes juridiques et leurs effets préjudiciables sur l'État de droit en Pologne exercent un impact négatif sur le fonctionnement effectif des institutions démocratiques polonaises. Il est à déplorer que rien n'indique que cette question sera réglée prochainement. En conséquence, l'Assemblée décide d'ouvrir une procédure de suivi à l'égard de la Pologne jusqu'à ce que celle-ci remédie de manière satisfaisante aux préoccupations susmentionnées.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2316 (2020) ⁽¹⁾

Il funzionamento delle istituzioni democratiche in Polonia

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. L'Assemblea parlamentare ricorda che la democrazia, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani sono legati tra loro e non possono esistere separatamente. Il rispetto, ma anche la promozione e il rafforzamento di questi tre principi fondamentali è un obbligo che incombe a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Allo stesso modo, qualsiasi sviluppo in uno Stato membro che violi o indebolisca uno di questi principi fondamentali suscita preoccupazioni immediate.

2. Gli Stati membri non hanno quindi soltanto il diritto ma anche l'obbligo di porre rimedio alle carenze del loro sistema giudiziario e di prendere le misure necessarie per rafforzare l'indipendenza dei giudici e l'efficacia dell'amministrazione della giustizia. L'Assemblea riconosce le difficoltà con cui si confrontano la magistratura e il sistema giudiziario polacchi, soprattutto sul piano dell'efficacia dell'amministrazione della giustizia, come

stabilito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nelle sue sentenze contro la Polonia. Plaude quindi alla priorità accordata dalle autorità polacche al porre rimedio alle carenze del sistema giudiziario polacco. L'Assemblea sottolinea, tuttavia, che è essenziale che le riforme attuate rispettino pienamente le norme e le regole europee, rafforzino efficacemente l'indipendenza dei giudici e lo stato di diritto, senza minarli né indebolirli.

3. Inoltre, riconoscendo l'intrinseca vulnerabilità al corporativismo e alla difesa dei propri interessi di qualsiasi dispositivo di autogoverno professionale, accoglie favorevolmente tutte le riforme delle strutture di autogoverno della giustizia tese a rafforzarne la trasparenza, la responsabilità e il funzionamento democratico, pur preservandone l'indipendenza e l'autonomia. Giudica tuttavia inaccettabile che queste riforme finiscano per mettere il sistema giudiziario sotto il controllo del potere esecutivo o legislativo o, peggio, sotto il controllo politico della maggioranza al potere. Questa sarebbe una violazione del principio di separazione dei poteri, metterebbe di fatto fine all'indipendenza del potere giudiziario e comprometterebbe lo stato di diritto.

4. L'Assemblea deplora che le riforme della giustizia e del sistema giudiziario in Polonia non rispondano ai due criteri fondamentali summenzionati. Dichiarata di

(1) *Discussione in Assemblea* del 28 gennaio 2020 (III^a e IV^a seduta) (cfr. Doc. 15025 e addendum, relazione della Commissione per il rispetto degli obblighi e degli impegni degli Stati membri del Consiglio d'Europa (Commissione di controllo), correlatori: On. Azadeh Rojhan Gustafsson e On. Pieter Omtzigt). *Testo adottato dall'Assemblea* il 28 gennaio 2020 (IV^a seduta).

essere seriamente preoccupata perché le riforme sono, sotto numerosi aspetti, in contrasto con le norme e le regole europee. Il loro effetto combinato mina e lede gravemente l'indipendenza della magistratura e lo stato di diritto in Polonia. Esse, inoltre, hanno esposto il sistema giudiziario alle ingerenze politiche e al tentativo di assoggettarlo al controllo politico dell'esecutivo, mettendo in forse i principi stessi di un Paese democratico retto dallo stato di diritto.

5. L'accentramento di poteri eccessivi e discrezionali sulla magistratura e sul pubblico ministero nelle mani del Ministro della giustizia e, in minor misura, del Presidente della Repubblica espone il sistema giudiziario al rischio di ingerenza politica e di abuso ed è fonte di preoccupazione. Le autorità dovrebbero affrontare rapidamente questa questione.

6. La crisi costituzionale dovuta alla composizione della Corte costituzionale resta preoccupante e va risolta. Nessun governo democratico rispettoso dello stato di diritto può ignorare selettivamente le decisioni dei tribunali che disapprova, in particolare quelle della Corte costituzionale. L'esecuzione integrale e incondizionata delle decisioni della Corte costituzionale da parte delle autorità, comprese quelle che riguardano la composizione della Corte stessa, deve essere prioritaria ai fini della soluzione della crisi. Il ristabilimento di una composizione della Corte che sia rispettosa della legge, conformemente alle norme europee, è essenziale e deve rappresentare una priorità. L'Assemblea è particolarmente preoccupata per l'impatto potenziale della composizione manifestamente illegale della Corte costituzionale sugli obblighi della Polonia ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

7. L'Assemblea si congratula per il sostegno fornito dal Consiglio d'Europa per garantire che la riforma del sistema giudiziario in Polonia sia elaborata e attuata nel rispetto delle norme europee e dei principi dello stato di diritto per raggiungere gli obiettivi enunciati. Osserva tuttavia che le autorità non hanno attuato

né rispettato diverse raccomandazioni della Commissione di Venezia e di altri organi del Consiglio d'Europa. L'Assemblea è convinta che tali raccomandazioni avrebbero permesso di sanare o eliminare molte carenze del sistema giudiziario attuale, in particolare per quanto riguarda l'indipendenza della magistratura. Invita quindi le autorità a rivedere il pacchetto di riforme del sistema giudiziario nel suo complesso e a modificare le leggi e le prassi in materia, tenendo conto delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Per quanto riguarda in particolare:

7.1. la riforma del pubblico ministero: l'Assemblea ritiene che la fusione delle funzioni di Ministro della giustizia e di Procuratore generale nella stessa persona, nonché i poteri discrezionali molto estesi conferiti al Ministro della giustizia sui pubblici ministeri e sull'effettiva gestione di singoli procedimenti compromettano l'imparzialità e l'indipendenza del pubblico ministero e lo esponano alla politicizzazione e agli abusi. L'Assemblea reputa urgente separare le due funzioni e necessario introdurre nella legislazione garanzie sufficienti contro gli abusi e la politicizzazione del pubblico ministero. Chiede quindi alle autorità polacche di impegnarsi in tal senso in via prioritaria;

7.2. la riforma del Consiglio nazionale della magistratura: l'Assemblea si dichiara preoccupata perché, in violazione delle norme europee sullo stato di diritto, 15 giudici membri del Consiglio nazionale della magistratura non sono più eletti dai loro colleghi ma dal Parlamento polacco. Una tale decisione è contraria al principio di separazione dei poteri e indipendenza del sistema giudiziario. Di conseguenza, il Consiglio nazionale della magistratura non può più essere considerato un organo giudiziario autonomo e indipendente. L'Assemblea invita, quindi, le autorità a reintrodurre l'elezione diretta dei giudici membri del Consiglio da parte dei loro pari;

7.3. la riforma dei tribunali ordinari: l'Assemblea è seriamente preoccupata per

i poteri eccessivi e discrezionali sul sistema giudiziario conferiti al Ministro della giustizia, in particolare per quanto riguarda la nomina e la revoca dei presidenti di tribunale, le procedure disciplinari nei confronti dei giudici e l'organizzazione interna dei tribunali. A questo si aggiungono i poteri ugualmente eccessivi conferiti al Ministro in qualità di procuratore generale e l'assenza di contrappesi esercitati da un Consiglio nazionale della magistratura veramente indipendente. Questi poteri devono essere ridotti e deve essere introdotto un sistema di pesi e contrappesi nella legislazione pertinente;

7.4. la riforma della Corte suprema: l'Assemblea deplora i tentativi volti a costringere un numero considerevole di giudici della Corte suprema ad andare in pensione anticipatamente, in contrasto con le norme europee. L'Assemblea si dichiara, quindi, soddisfatta per il fatto che questi giudici siano stati reintegrati nelle loro funzioni a seguito di una sentenza della Corte di giustizia europea. Anche l'introduzione della possibilità di un ricorso straordinario, basato su motivazioni molto variegata e soggettive, contro decisioni definitive per le quali si è conclusa la procedura di ricorso secondo la legge suscita grave inquietudine perché viola il principio della certezza del diritto e della cosa passata in giudicato. L'Assemblea è preoccupata perché l'introduzione di un ricorso straordinario rischia di aumentare notevolmente il numero di ricorsi presentati dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo contro la Polonia. La composizione e il metodo di nomina dei membri della sezione per gli affari disciplinari e della sezione per i ricorsi straordinari della Corte suprema, che comprendono membri non togati, unitamente agli estesi poteri di queste due sezioni, e al fatto che i loro componenti siano stati eletti dal nuovo Consiglio nazionale della magistratura, danno adito a interrogativi circa la loro indipendenza e la loro esposizione alla politicizzazione e ad abusi. Tali questioni devono essere risolte con urgenza.

8. L'Assemblea prende nota della decisione della Corte suprema polacca del 5 dicembre 2019, emanata sulla base delle linee guida contenute nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 novembre 2019, secondo cui il Consiglio nazionale della magistratura non può essere considerato un organo imparziale e indipendente, e la nuova sezione disciplinare della Corte suprema non può essere considerata una giurisdizione ai sensi del diritto europeo e polacco. L'Assemblea prende nota altresì della risoluzione della Corte suprema del 23 gennaio 2020, la quale afferma che i giudici designati dal Consiglio nazionale della magistratura non sono autorizzati a emettere sentenze. L'Assemblea è profondamente preoccupata dalla reazione del Governo polacco alla risoluzione, da esso considerata illegale. Invita le autorità polacche a conformarsi pienamente alla sentenza e alla risoluzione e a porre sollecitamente rimedio a queste carenze di fondo dell'ordinamento giuridico polacco.

9. L'Assemblea esprime la sua profonda preoccupazione per le proposte di emendamento alla Legge sui tribunali ordinari, alla Legge sulla Corte suprema e ad alcune altre leggi della Repubblica di Polonia, quali sono state adottate il 23 gennaio 2020 dal Sejm, nonostante la loro bocciatura da parte del Senato il 17 gennaio 2020 e la valutazione assai critica di tali emendamenti da parte della Commissione di Venezia. Essa deplora il loro esame con procedura accelerata, senza nessuna consultazione dei principali soggetti interessati o della società civile. L'Assemblea accoglie con favore ed appoggia il parere urgente della Commissione di Venezia su tali emendamenti. Essa ritiene che la loro adozione leda ulteriormente l'indipendenza della magistratura e il rispetto dello stato di diritto in Polonia, e contravvenga agli obblighi del Paese ai sensi del diritto internazionale, compresi quelli derivanti dalla sua appartenenza al Consiglio d'Europa. Oltre a ciò, essi sono in contrasto con gli articoli 6 e 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'Assemblea esorta quindi il Presidente Duda a non

firmare la conversione in legge di tali emendamenti e invita le autorità a al pieno rispetto della sentenza della Corte suprema polacca del 23 gennaio 2020 e delle sentenze dei tribunali internazionali di cui esse sono parti, comprese le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea.

L'Assemblea invita inoltre le autorità polacche ad ovviare celermente alle carenze e alle manchevolezze del sistema giudiziario, evidenziate, fra l'altro, anche dalla presente risoluzione.

10. L'argomentazione frequente secondo cui le riforme della giustizia polacca sarebbero conformi alle norme europee, per il solo fatto che alcuni elementi di queste riforme esistono anche in altri paesi, non è lecita e non è accettabile. Anche se alcune di queste disposizioni sono simili a quelle in vigore in altri paesi, non è possibile estrapolarle da un quadro giuridico complessivo e dalla tradizione giuridica nella quale si inseriscono. Accettare tali argomentazioni porterebbe di fatto ad una « frankensteinizzazione della legislazione », che sarebbe quindi basata sulla mescolanza di « cattive prassi » in vigore in altri paesi piuttosto che su buone prassi e norme europee comuni.

11. L'Assemblea deplora l'abuso di procedure disciplinari contro i giudici e i procuratori polacchi. Ribadisce la propria preoccupazione per il fatto che il controllo politico esercitato dal Ministro della giustizia sull'apertura e l'esecuzione di queste procedure non offre le necessarie garanzie contro gli abusi. Il numero molto elevato di indagini avviate contro giudici e procuratori per motivi soggettivi, che non vengono alla fine né chiuse formalmente né seguite dall'apertura di un procedimento formale, priva i giudici e i procuratori del diritto alla difesa e ha un effetto paralizzante sul sistema giudiziario. Queste misure ne compromettono l'indipendenza. Sono anche da condannare le notizie attendibili secondo cui alcune indagini disciplinari sono state aperte contro giudici e procuratori per il solo motivo che avevano criticato le riforme della giustizia e che dei giudici erano stati sottoposti a

indagini disciplinari per le sentenze emesse in alcuni casi. In questo contesto, le credibili denunce secondo cui alcuni rappresentanti di alto rango del Ministero della giustizia e del Consiglio nazionale della magistratura avrebbero orchestrato una campagna denigratoria a fini politici contro membri della magistratura sono ad un tempo deprovevoli e preoccupanti: si tratta di una violazione dell'indipendenza del sistema giudiziario e della fiducia dell'opinione pubblica in quest'ultimo. L'organizzazione di tali campagne denigratorie deve essere oggetto di indagini approfondite e i responsabili devono essere identificati. È chiaro che una indagine svolta da un pubblico ministero sotto il controllo diretto del Ministro della giustizia, che è potenzialmente parte nell'indagine, sarebbe priva dell'indipendenza e della credibilità necessarie. L'Assemblea invita, quindi, le autorità polacche a costituire, nel più breve tempo possibile e al più tardi entro il 31 marzo 2020, una commissione d'inchiesta pubblica indipendente su queste campagne denigratorie e sui loro responsabili.

12. L'Assemblea osserva che le preoccupazioni sull'indipendenza della giustizia e del sistema giudiziario polacco e sul rispetto dello stato di diritto in Polonia interessano direttamente tutta l'Europa. Non devono essere considerate questioni di ordine interno per la Polonia. L'Assemblea invita tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa a vigilare affinché i tribunali sotto la loro giurisdizione verifichino per tutti i casi penali – compresi quelli che prevedono un mandato di arresto europeo – e civili pertinenti se è possibile garantire agli imputati un processo equo in Polonia, ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

13. L'Assemblea osserva che, per una parte della popolazione polacca, la transizione democratica negoziata della Polonia, che ha contribuito alla caduta del muro di Berlino, pur essendo stata un modello per molti non ha fatto luce completa sui reati e gli eccessi commessi nell'era comunista, e vi è la sensazione che abbia consentito a coloro che avevano

approfittato del regime comunista di sottrarsi alla giustizia per i reati commessi e salvaguardare i propri interessi. L'Assemblea riconosce che si tratta di una questione delicata e carica di emotività, ma ritiene che a 30 anni dalla caduta del regime comunista la necessità di una lustrazione non possa essere considerata un valido argomento o un orientamento appropriato per riformare il sistema della giustizia in Polonia.

14. L'Assemblea è preoccupata dal fatto che il discorso politico aggressivo e intollerante sulla scena politica polacca abbia generato un clima di crescente accettazione e una sensazione di impunità nei confronti dei discorsi d'odio e gli atteggiamenti intolleranti verso le minoranze e altri gruppi vulnerabili. Questa situazione è inaccettabile ed è dovere delle autorità porvi rimedio.

15. Per quanto riguarda l'ambiente mediatico, l'Assemblea si rammarica che le riforme dei media non abbiano risolto il problema della politicizzazione e della parzialità dell'ambiente mediatico e dell'emittente radiotelevisiva pubblica. Le riforme dei media sono tese piuttosto a trasferire all'attuale maggioranza al potere il controllo esercitato dalle autorità pre-

cedenti sull'ente radiotelevisivo pubblico. L'Assemblea invita le autorità a garantire l'imparzialità e la professionalità reale del sistema di radiotelevisione pubblico polacco.

16. L'Assemblea plaude al ruolo importante svolto dalla società civile polacca, vasta e dinamica. Deplora, tuttavia, che la polarizzazione del clima politico intacchi il campo d'azione della società civile, con una consultazione e una cooperazione tra la società civile e le autorità sempre più selettive e fondate sulla vicinanza ideologica.

17. Le riforme giuridiche e i loro effetti dannosi sullo stato di diritto in Polonia incidono negativamente sull'efficace funzionamento delle istituzioni democratiche polacche. Sfortunatamente non vi sono segnali di una soluzione della questione a breve termine. Di conseguenza, l'Assemblea decide di continuare a seguire da vicino gli sviluppi relativi al funzionamento delle istituzioni democratiche e dello stato di diritto in Polonia. L'Assemblea decide pertanto di dare avvio alla procedura di monitoraggio nei riguardi della Polonia fino a che non sarà stato dato un riscontro soddisfacente alle preoccupazioni sopra menzionate.

