

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

POLONIA

OPINIE

REFERITOARE LA
PROIECTELE AMENDAMENTELOR CONSTITUȚIONALE
PRIVIND TRIBUNALUL CONSTITUȚIONAL
ȘI DOUĂ LEGI PRIVIND TRIBUNALUL CONSTITUȚIONAL

adoptată de Comisia de la Veneția
la cea de-a 141-a Sesiune plenară
(Veneția, 6-7 decembrie 2024)

pe baza observațiilor formulate de:

dI Michael FREND (membru, Malta)
dI Christoph GRABENWARTER (membru, Austria)
dna Angelika NUSSBERGER (membru, Germania)
dI François SÉNERS (membru supleant, Franța)
dI Kaarlo TUORI (Președinte de Onoare)

Cuprins	
I. Introducere	3
II. Context	3
III. Analiză	6
A. Referitor la componența legală a Tribunalului Constituțional	7
1. Legea cu privire la dispozițiile de introducere a Legii cu privire la Tribunalul Constituțional	8
2. Proiectul de amendamente constituționale	9
B. Referitor la statutul deciziilor adoptate cu participarea judecătorilor numiți neregulamentar	11
C. Referitor la prevenirea influenței nejustificate asupra numirii judecătorilor Tribunalului Constituțional	13
1. Legea cu privire la Tribunalul Constituțional	14
2. Proiect de amendamente constituționale	15
D. Referitor la alte elemente ale celor două Legi și proiectele de amendamente constituționale	16
1. Legea cu privire la dispozițiile de introducere a Legii cu privire la Tribunalul Constituțional	16
2. Legea cu privire la Tribunalul Constituțional	16
3. Proiectul de amendamente constituționale	19
E. Alte chestiuni	20
IV. Concluzie	20

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 3 septembrie 2024, Ministrul Justiției al Poloniei i-a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie cu privire la proiectele de modificare a Constituției privind Tribunalul Constituțional ([CDL-REF\(2024\)036](#)), proiectul de lege privind Tribunalul Constituțional ([CDL-REF\(2024\)037](#)) și proiectul de prevederi de introducere a Legii privind Tribunalul Constituțional ([CDL-REF\(2024\)038](#)). Pe 13 septembrie 2024, *Sejm* a adoptat versiuni modificate ale Legii privind Tribunalul Constituțional ([CDL-REF\(2024\)037rev](#)) și ale Legii privind dispozițiile de introducere a Legii privind Tribunalul Constituțional care ([CDLREF\(2024\)038rev](#)), care – împreună cu proiectele de amendamente la Constituție menționate mai sus – formează baza prezentei Opinii.

2. Dl Michael Frendo, dl Christoph Grabenwarter, dna Angelika Nussberger, dl François Séniers și dl Kaarlo Tuori au acționat în calitate de raportori pentru această opinie.

3. Pe 14 și 15 octombrie 2024, o delegație a Comisiei formată din domnul Grabenwarter, doamna Nussberger și domnul Tuori, însoțiți de doamna Tania van Dijk de la Secretariat, s-a deplasat la Varșovia și a avut întâlniri cu Ministrul justiției, Tribunalul Constituțional, reprezentanți a fracțiunilor parlamentare, Cancelaria Președintelui, Comisarul adjunct pentru drepturile omului, unul dintre foștii președinți al Tribunalului Constituțional și organizațiile societății civile. Comisia este recunoscătoare biroului Consiliului Europei din Varșovia pentru organizarea excelentă a acestei vizite.

4. Opinia a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a proiectului de prevederi constituționale și a celor două acte. Este posibil ca aceste traduceri să nu reflecte întocmai versiunea originală sub toate aspectele.

5. Opinia a fost redactată pe baza observațiilor raportorilor și a rezultatelor reuniunilor din 14 și 15 octombrie 2024. Proiectul opiniei a fost examinat la reuniunea comună a Subcomisiilor pentru justiție constituțională, instituții democratice și America Latină din 5 decembrie 2024. În urma unui schimb de opinii cu dl Dariusz Mazur, ministru adjunct al justiției, acesta a fost adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 141-a Sesiuni plenare (Veneția, 6-7 decembrie 2024).

II. Context

6. Legea privind Tribunalul Constituțional, Legea privind dispozițiile introductive la Legea privind Tribunalul Constituțional și proiectele de modificări constituționale au fost elaborate pentru a soluționa criza din jurul Tribunalului Constituțional din 2015. Originile acestei crize au fost bine documentate, inclusiv în opiniile anterioare ale Comisiei de la Veneția.¹ În octombrie 2015, cu puțin timp înainte de încheierea celui de-al șaptelea mandat al *Sejm*-ului, *Sejm*-ul a adoptat o legislație care îi dă puterea de a alege judecători la Tribunalul Constituțional pentru toate cele cinci posturi care urmau să devină vacante în 2015, inclusiv în ceea ce privește două funcții care aveau să devină vacante doar după încheierea celei de-a șaptea legislaturi parlamentare. Cinci judecători au fost aleși ulterior în octombrie 2015, dar nu și-au preluat funcția deoarece Președintele Republicii nu le-a acceptat jurământul. În noiembrie 2015, în urma alegerilor parlamentare din octombrie 2015, al optulea mandat nou al *Sejm* a modificat Legea privind Tribunalul Constituțional,² a declarat alegerea anterioară a celor cinci judecători constituționali drept „lipsă de efect juridic” și a ales cinci noi judecători, iar Președintele le-a acceptat imediat jurământul. În două hotărâri ulterioare ale Tribunalului Constituțional, respectiv la 3 decembrie și la 9 decembrie 2015, Tribunalul Constituțional a reținut că alegerea de către al șaptelea *Sejm* a doi judecători al căror mandat a expirat în decembrie 2015 este neconstituțională, în timp ce alegerea de către al șaptelea *Sejm* al celor trei judecători al căror mandat a expirat în Noiembrie 2015 a fost constituțională (și că Președintele avea obligația de a accepta jurământul ultimilor trei judecători) și că elementele modificărilor din 19 noiembrie 2015 aduse Legii Curții Constituționale, *inter alia*, în ceea ce

¹ Pentru o prezentare detaliată a evenimentelor din 2015, a se vedea: Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)001, Polonia - Avizul privind amendamentele la Legea din 25 iunie 2015 privind Tribunalul Constituțional, par. 13-34; CDL-AD(2016)026, Polonia - Aviz cu privire la Legea privind Tribunalul Constituțional, partea IV.

² Aceste modificări prevedeau, printre altele, că mandatul unui judecător constituțional începea din momentul depunerii jurământului în fața Președintelui.

privește înlocuirea judecătorilor al căror mandat s-a încheiat în noiembrie 2015 și depunerea jurământului ca început al mandatului judecătorilor constituționali, erau neconstituționale.³

7. În conformitate cu aceste hotărâri, Președintele Tribunalului Constituțional a admis în funcție în ianuarie 2016 doi dintre judecătorii aleși în decembrie 2015, înlocuindu-i pe judecătorii demisionari în decembrie. La acest moment, Tribunalul avea 12 judecători în exercițiu și două seturi de trei judecători fiecare: trei așa-numiți „judecători din octombrie”, a căror alegere fusese declarată constituțională în hotărârea K 34/15 din 3 decembrie 2015, dar care nu și-au putut prelua funcția, deoarece Președintele nu a acceptat niciodată ca aceștia să depună jurământul, și trei așa-numiți „judecători din decembrie” (sau, în cuvintele ulterioare ale Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO): „judecători numiți neregulamentar”), a căror alegere fusese declarată neconstituțională. Pe parcursul anului 2016, Președintele Tribunalului Constituțional nu a repartizat cauze acestor judecători numiți neregulamentar.

8. În perioada următoare, au fost adoptate diverse modificări la Legea existentă privind Tribunalul Constituțional și o nouă lege privind Tribunalul Constituțional și ulterior au fost anulate parțial sau total de către Tribunal, Prim-ministrul refuzând publicarea acestor hotărâri, ceea ce le-a împiedicat efectul juridic preconizat.⁴ La 11 martie și 14 octombrie 2016, Comisia de la Veneția a adoptat două opinii care exprimă critici severe față de aceste inițiative legislative, afirmând, *inter alia*, că noua Lege privind Tribunalul Constituțional ar submina independența Tribunalului Constituțional „*prin exercitarea unui control legislativ și executiv excesiv asupra funcționării acesteia*”.⁵

9. Pe 30 noiembrie 2016, Sejm a adoptat două noi acte, prin care abrogă Legea privind Tribunalul Constituțional din iulie 2016: Legea privind organizarea și procedura în fața Tribunalului Constituțional și Legea privind statutul judecătorilor Tribunalului Constituțional. Cele două acte au fost completate la 13 decembrie 2016 de Legea privind dispozițiile introductive ale celor două acte menționate mai sus.⁶ Toate cele trei acte au intrat în vigoare la 3 ianuarie 2017 și sunt în vigoare până în prezent.

10. Pe 20 decembrie 2016, după încheierea mandatului președintelui de atunci al Tribunalului Constituțional, Președintele Republicii l-a numit pe judecătorul Przyłębska drept „președinte interimar” al Tribunalului (o nouă poziție introdusă prin Legea recent adoptată privind Dispoziții introductive). În aceeași zi, ea i-a admis pe cei trei judecători numiți neregulamentar în funcție și la scurt timp a depus jurământul în calitate de președinte al Tribunalului Constituțional.⁷

11. Evoluțiile de mai sus, precum și acțiunile și hotărârile ulterioare ale Tribunalului Constituțional, aruncă o umbră lungă asupra percepției Tribunalului Constituțional ca gardian independent și legitim al Constituției poloneze în anii următori, generând numeroase îngrijorări la nivel național și internațional.⁸

12. Pe 7 mai 2021, CEDO a susținut în hotărârea *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Poloniei* că „*regula fundamentală aplicabilă alegerii judecătorilor Curții Constituționale a fost încălcată, în special de către Sejm*

³ Tribunalul Constituțional al Poloniei, hotărârea K 34/15, 3 decembrie 2015 și hotărârea K 35/15, 9 decembrie 2015.

⁴ Pe 22 decembrie 2015, Sejm-ul a adoptat noi amendamente la Legea privind Tribunalul Constituțional, care au fost declarate neconstituționale în întregime de către Tribunalul Constituțional la 9 martie 2016, din cauza unor deficiențe în punerea lor în aplicare. Cu toate acestea, prim-ministrul a refuzat să publice această hotărâre. La 22 iulie 2016, Sejm a adoptat o lege complet nouă privind Tribunalul Constituțional, abrogând legea din 2015, Tribunalul Constituțional hotărând la 11 august 2016 că mai multe dintre dispoziții sunt neconstituționale, prim-ministrul refuzând din nou să publice această hotărâre.

⁵ CDL-AD(2016)026, para. 123. Comisia de la Veneția a condamnat, de asemenea, arogarea de putere de către prim-ministru în ceea ce privește controlul validității hotărârilor Tribunalului Constituțional prin refuzul de a le publica, precum și asumarea de către Parlamentul polonez a competențelor de revizuire a Constituției, pe care nu le avea atunci când acționa în calitate de legislator obișnuit, fără majoritatea necesară pentru amendamentele constituționale (para. 126 și 127). În ceea ce privește amendamentele din decembrie 2015, Comisia de la Veneția declarase deja: „*Dispozițiile amendamentelor din 22 decembrie 2015, care afectează eficiența Tribunalului Constituțional, ar fi pus în pericol nu numai statul de drept, ci și funcționarea sistemului democratic*” (CDLAD(2016)001, para. 137).

⁶ Dispozițiile Actului privind dispozițiile introductive în ceea ce privește atribuirea cauzelor tuturor judecătorilor care au depus jurământul în fața președintelui (adică inclusiv „judecătorii din decembrie”) au fost ulterior contestate în fața Tribunalului Constituțional, care a declarat totuși aceste dispoziții constituționale la 24 octombrie 2017 (cauza K 1/17).

⁷ Judecătoria Przyłębska a fost aleasă prin voturile a șase noi judecători (inclusiv cei trei judecători numiți neregulamentar) pentru a deveni Președinte al Tribunalului, fără o rezoluție a Adunării Generale a Tribunalului Constituțional.

⁸ A se vedea, de exemplu, Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului European, Raportul vizitei în Polonia din 11-15 martie 2019 (CommDH(2019)17), par. 6-10; Adunarea Parlamentară a Consiliului European, Rezoluția 2359 (2021), para. 12.1; Comisia Europeană, Raportul 2020 privind situația statului de drept în Polonia, precum și rapoartele ulterioare pentru 2021, 2022 și 2023, iar la nivel național, rapoartele Comisarului pentru drepturile omului și hotărârile - de exemplu - ale Curții Supreme Administrative, care a subliniat în hotărârea sa din 16 noiembrie 2022 că „tribunalul a fost „infectat” de lipsa de legalitate și și-a pierdut complet capacitatea de a decide în conformitate cu legea în sens material” (Hotărârea nr. III OSK 2528/21).

în al optulea mandat și Președintele Republicii (...)”⁹. În aplicarea testului în trei etape stabilit în Hotărârea *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanda*¹⁰, CtEDO a concluzionat că societății Xero Flor i s-a refuzat dreptul la un „tribunal instituit prin lege” din cauza participării unui judecător desemnat neregulamentar, „a cărui alegere a fost viciată de nereguli grave care au afectat însăși esența dreptului în cauză”, și a concluzionat că a existat o încălcare a articolului 6 alin. (1) din Convenție.¹¹

13. În perioada următoare, Tribunalul Constituțional a pronunțat mai multe hotărâri prin care au declarat articolul 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO)¹², precum și prevederile Tratatului Uniunii Europene (TUE)¹³, astfel cum au fost interpretate de CtEDO și Curtea de Justiție din UE (CJUE), neconstituțională. Într-o reacție, secretarul general al Consiliului Europei a cerut oficial Poloniei în decembrie 2021, în temeiul articolului 52 din Convenție, să explice modul în care legislația sa națională a asigurat punerea în aplicare efectivă a Convenției.¹⁴ La rândul său, Comisia Europeană a trimis Polonia către CJUE.¹⁵ În diverse hotărâri ulterioare ale CtEDO, precum cauzele *Grzęda v. Polonia*¹⁶ și – mai ales – *M.L. v. Polonia*¹⁷, legitimitatea hotărârilor Tribunalului Constituțional¹⁸ din cauza participării judecătorilor numiți neregulamentar a continuat să joace un rol (aceasta din urmă hotărâre abordând și faptul că doi dintre judecătorii numiți neregulat inițial au decedat între timp și au fost înlocuiți cu alții doi).

14. În februarie 2024, în urma alegerilor parlamentare din octombrie 2023, noul guvern polonez a anunțat un Plan de acțiuni care vizează restabilirea statului de drept, în care a subliniat planurile Sejm-ului de a adopta o rezoluție privind statutul Tribunalului Constituțional și de a introduce modificări ale Legii privind Tribunalul Constituțional. Rezoluția Sejmului a fost adoptată în mod corespunzător la 6 martie 2024 și a declarat că rezoluțiile specifice ale celui de-al optulea Sejm au fost „luate cu o încălcare flagrantă a legii, inclusiv a Constituției Republicii Polone și a Convenției pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, și astfel sunt lipsite de forță juridică și nu au produs efectele juridice prevăzute de acestea”.¹⁸ În plus, rezoluția a subliniat că este necesară o recreare a Tribunalului Constituțional „ținând cont de vocea tuturor forțelor politice care respectă ordinea constituțională” și a cerut judecătorilor Tribunalului Constituțional să demisioneze. Deși rezoluția din 6 martie este declarată a fi un „act nenormativ” și ca atare neobligatorie, Tribunalul Constituțional a decis la 28 mai 2024, la cererea unui grup de deputați ai Sejm, că această rezoluție este neconstituțională.¹⁹ În urma rezoluției de mai sus, guvernul a încetat publicarea hotărârilor Tribunalului

⁹ CEDO, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. împotriva Poloniei*, nr. 4907/18, 7 mai 2021, punctul 289, referindu-se la faptul că „Seimul aflat în al optulea mandat a procedat la alegerea a trei judecători ai Curții Constituționale (...) la 2 decembrie 2015, deși locurile respective fuseseră deja ocupate de cei trei judecători aleși de Seimul anterior. Președintele Republicii a refuzat să depună jurământul în cei trei judecători aleși de Seimul anterior și a primit jurământul de la cei trei judecători aleși la 2 decembrie 2015”.

¹⁰ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanda* [MC], nr. 26374/18, 1 decembrie 2020

¹¹ *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Polonia*, paras. 290-291.

¹² Hotărârea K 6/21 din 24 noiembrie 2021, la cererea procurorului general (ministrul justiției), a declarat că articolul 6 alineatul (1) prima teză din Convenție este incompatibilă cu Constituția Poloniei, în măsura în care termenul „tribunal” utilizat la articolul 6 conferă Curții Europene a Drepturilor Omului competența de a controla legalitatea procesului de alegere a judecătorilor la Curtea Constituțională; Hotărârea K 7/21 din 10 martie 2022 a declarat articolul 6 alineatul (1) din Convenție incompatibil cu Constituția Poloniei, în măsura în care autoriza, printre altele, Curtea Europeană a Drepturilor Omului și/sau instanțele naționale să aprecieze conformitatea cu Constituția și cu CEDO a legilor privind structura organizatorică a sistemului judiciar, competența instanțelor și Legea care specifică structura organizatorică, domeniul de activitate, modul de operare și modul de alegere a membrilor Consiliului Judiciar Național.

¹³ A se vedea, printre altele, Hotărârea P 7/21 din 14 iulie 2021 (care a negat efectul obligatoriu al măsurilor provizorii dispuse de CJUE) și Hotărârea K 3/21 din 7 octombrie 2021 (prin care se declară interpretarea de către CJUE a articolului 19 alineatul (1) TUE, potrivit căreia o instanță națională poate fi chemată să decidă dacă procedura de numire a unui judecător îndeplinește cerințele prezentului articol, neconstituțional).

¹⁴ Scrisoarea Secretarului General al Consiliului Europei către Ministrul Afacerilor Externe, 7 decembrie 2021.

¹⁵ A se vedea comunicatul de presă din 15 februarie 2023.

¹⁶ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Grzęda împotriva Poloniei*, nr. 43572/18, 15 martie 2022, punctele 277 și 315, care s-a axat pe încetarea prematură ex lege a mandatului unui membru judiciar al Consiliului Judiciar Național și a abordat decizia Curții Constituționale în această chestiune.

¹⁷ CEDO, *M.L. împotriva Poloniei*, nr. 40119/21, 14 decembrie 2023, punctele 156 și 168-176, care s-a axat pe interzicerea de facto a avortului în Polonia în urma unei hotărâri a Curții Constituționale. În acest caz, Curtea a constatat că ingerința în drepturile reclamantului nu poate fi considerată legală în termenii articolului 8 din Convenție, deoarece nu a fost emisă de un organism (și anume Curtea Constituțională) compatibilă cu cerințele statului de drept (par. 175)

¹⁸ Rezoluția Seimului Republicii Polone din 6 martie 2024 referitoare la eliminarea efectelor crizei constituționale din 2015-2023 în contextul activităților Curții Constituționale, *Monitor Polski* (punctul 198), 11 martie 2024, referindu-se în mod specific la rezoluțiile celui de-al optulea Sejm prin care se declară că alegerea celor trei „judecători din octombrie” este lipsită de forță juridică, rezoluția de alegere a celor trei „judecători de decembrie” / judecători numiți ilegal, rezoluția de înlocuire a doi din cei trei „judecători de decembrie” / judecători numiți neregulamentar). Rezoluția afirmă în continuare că cei trei judecători numiți în mod neregulamentar și înlocuitorii acestora nu sunt judecători ai Curții Constituționale, că președinția Curții este deținută de o persoană neautorizată și că, chiar dacă numirea sa ar fi fost acceptată, mandatul său de președinte al Curții ar fi trebuit să se încheie în decembrie 2022, prin care, prin urmare, toate deciziile procedurale luate de președintele Tribunalului, în special numirea completurilor de judecată, pot fi contestate.

¹⁹ Curtea Constituțională a Poloniei, hotărârea U 5/24, 28 mai 2024.

Constituțional, așa cum făcuse un guvern anterior în 2015-2016, obstrucționând încă o dată efectul juridic preconizat.

15. La 6 martie 2024, în aceeași zi în care Sejm a adoptat rezoluția sa, guvernul a depus două proiecte de lege privind Tribunalul Constituțional și modificările constituționale corespunzătoare, o primă lectură având loc la 26 aprilie 2024. În această perioadă, au fost diferite opinii și comentarii depuse de asociațiile profesionale și alte părți interesate, iar în mai 2024 a fost organizată o audiere publică, la care au participat reprezentanți ai organizațiilor judiciare și ai societății civile.

16. Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei supraveghează executarea hotărârii *Xero Flor* din august 2021. Deja în iunie 2022, Comitetul de Miniștri, exercitându-și rolul de organ de supraveghere a executării hotărârilor CtEDO, a evidențiat măsurile generale care trebuiau luate de autorități (așa cum s-a repetat ulterior, inclusiv în Rezoluția interimară adoptată în iunie 2023): 1) asigurarea componentei legale a Tribunalului Constituțional; 2) abordarea situației deciziilor adoptate cu participarea judecătorilor numiți neregulamentar și 3) prevenirea influenței nejustificate asupra numirii judecătorilor Tribunalului Constituțional.²⁰ În timp ce în decembrie 2023, Comitetul Miniștrilor și-a exprimat în continuare „regretul profund față de încrederea continuă și eronată a autorităților în hotărârea Curții Constituționale în cauza K 6/21 ca obstacol în calea punerii în aplicare și pentru argumentul că CtEDO a acționat dincolo de autoritatea sa legală” în adoptarea hotărârii *Xero Flor*, în ședința sa din septembrie 2024, Comitetul Miniștrilor a salutat schimbarea poziției autorităților și elaborarea anumite măsuri generale pentru executarea acestei hotărâri.²¹ De asemenea, a cerut autorităților să clarifice dacă au fost prevăzuți pași pentru abordarea preocupărilor ridicate de prezența judecătorilor aleși ilegal în timp ce procesul legislativ este în desfășurare și le-a invitat să clarifice când expiră mandatul judecătorilor aleși în mod legal în octombrie 2015, dacă va fi posibilă admiterea acestor judecători în funcție și permiterea acestora să se pronunțe până la sfârșitul mandatului sau dacă sunt prevăzute alte măsuri pentru abordarea situației lor.²²

17. La 13 septembrie 2024, Sejm a adoptat noua Lege privind Tribunalul Constituțional și Legea privind dispozițiile de introducere a Legii privind Tribunalul Constituțional, care au fost ulterior înaintate Președintelui Republicii spre semnare. La 7 octombrie 2024, președintele Poloniei a trimis cele două acte Tribunalului Constituțional pentru revizuirea constituționalității lor. Se așteaptă ca Tribunalul Constituțional să emită o hotărâre încă în acest an. Proiectele de amendamente constituționale sunt între timp discutate în Senat.

III. Analiză

18. După cuvintele ministrului justiției, Tribunalul Constituțional a fost „*subordonat intereselor politice*”, ceea ce a dus la „*incapacitatea instituției de a-și îndeplini rolul constituțional de gardian al supremației Constituției, al principiilor statului de drept democratic și al protecției libertăților și drepturilor individuale*”.²³ Scopul final al adoptării unei noi legi privind Tribunalul Constituțional este „*stabilirea unor baze normative durabile care să permită restabilirea autorității Tribunalului și restabilirea rolului său de arbitru eficient, fiabil și independent al respectării Constituției în Polonia*” și, ca atare, nu se limitează la rectificarea componentei Tribunalului în conformitate cu standardele constituționale și internaționale²⁴. Măsurile legislative sunt, potrivit ministrului justiției, înrădăcinate în „*principiile justiției de tranziție, o etapă pe care Polonia o parcurge pentru a restabili statul de drept după o perioadă fără precedent de regres democratic și juridic*”.²⁵ Comisia de la Veneția acceptă că este necesară o abordare holistică a restaurării statului de drept în Polonia. Cu toate acestea, fără a pierde din vedere amploarea problemei și contextul reformei Tribunalului Constituțional, acesta analizează reforma Tribunalului Constituțional din Polonia în primul rând ca o măsură de executare a hotărârilor CEDO, în special în cauza *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Polonia* (precum și în cauza *M.L. v. Polonia*). Polonia, ca parte la CEDO, a acceptat jurisdicția CEDO, care, în temeiul articolului 32 CEDO, acoperă „toate chestiunile referitoare la interpretarea și aplicarea Convenției și a protocoalelor la aceasta” și s-a angajat să respecte

²⁰ Comitetul de Miniștri, Rezoluția interimară CM/ResDH(2023)142, Executarea hotărârii Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. împotriva Poloniei*, adoptată de Comitetul de Miniștri la 7 iunie 2023 la cea de-a 1468-a reuniune a adjuncților miniștrilor.

²¹ Comitetul de Miniștri, Decizia CM/Del/Dec(2024)1507/H46-22, Executarea hotărârii Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. împotriva Poloniei*, adoptată de Comitetul de Miniștri la 19 septembrie 2024 în cadrul celei de-a 1507-a reuniuni a adjuncților miniștrilor, para. 2.

²² Ibid.

²³ Scrisoarea ministrului justiției din Polonia către Comisia de la Veneția, 2 decembrie 2024.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

hotărârile al CtEDO în orice cauză la care este parte, conform articolului 46, alin. 1 din Convenție. Prin urmare, Polonia este supusă unei obligații internaționale în acest sens.

19. Comisia de la Veneția a reamintit anterior că executarea hotărârilor CtEDO este o componentă critică a sistemului CEDO. Dreptul la o petiție individuală ar fi iluzoriu dacă o hotărâre definitivă și obligatorie a CtEDO ar rămâne neexecutată. Mecanismul instituit de Convenție de supraveghere a executării hotărârilor, sub responsabilitatea Comitetului Miniștrilor (articolul 46, alin. 2 din Convenție), demonstrează importanța executării efective a hotărârilor. Autoritatea CtEDO și credibilitatea sistemului depind ambele în mare măsură de eficacitatea acestui mecanism de executare a hotărârilor. După cum a subliniat și Comitetul de Miniștri, *„executarea rapidă și eficientă a hotărârilor este esențială pentru credibilitatea și eficacitatea [Convenției] ca instrument constituțional al ordinii publice europene de care depinde stabilitatea democratică a continentului”*.²⁶ În timp ce Polonia *„în principiu rămâne liberă să aleagă mijloacele prin care își va îndeplini obligațiile în temeiul articolului 46 alin. 1 din Convenție”*,²⁷ CEDO a subliniat că astfel de mijloace ar trebui să fie *„compatibile cu „concluziile și spiritul” stabilite în hotărârea Curții”*.²⁸

20. Comisia de la Veneția subliniază în acest sens că orice măsură întreprinsă în vederea „restaurării” statului de drept trebuie să îndeplinească cerințele generale ale statului de drept. Restabilirea statului de drept înseamnă respingerea rădăcinii retragerii sale: ideea că câștigătorul ia totul, că majoritatea poate guverna nesocotind drepturile și aspirațiile legitime ale minorității. În acest context, ar putea fi necesară o oarecare echilibrare între elemente diferite – uneori aparent conflictuale – ale statului de drept. Comisia de la Veneția salută intenția de a reforma Tribunalul Constituțional, în lumina (și nu doar) a hotărârilor CtEDO menționate mai sus. În același timp, recunoaște complexitatea efortului de a restabili ordinea constituțională și statul de drept în Polonia, în conformitate cu aceste hotărâri și cu principiile fundamentale ale statului de drept.²⁹ Cu atât mai mult din cauza acestei complexități și a măsurilor extraordinare care ar putea fi necesare pentru a restabili Tribunalul Constituțional în rolul său de gardian al Constituției poloneze (și, de asemenea, pentru „a aborda statutul deciziilor adoptate cu participarea judecătorilor numiți neregulamentară”, după cum cere Comitetul de Miniștri), Comisia de la Veneția apreciază că pare să fi avut loc un proces de consultare amănunțit cu privire la Legea cu privire la Tribunalul Constituțional și la dispozițiile de introducere a Legii privind statutul Tribunalului Constituțional.

21. În cele ce urmează, Opinia se va concentra asupra principalelor trăsături ale celor două legi și ale proiectelor de amendamente constituționale îndreptate spre realizarea celor trei obiective care trebuie atinse pentru a pune în aplicare hotărârea (hotărârile) CtEDO menționată(e) mai sus, așa cum este precizată de Comitetul de Miniștri³⁰: 1) asigurarea componenței legale a Tribunalului Constituțional; 2) abordarea situației deciziilor adoptate cu participarea judecătorilor numiți neregulamentară³¹ și 3) prevenirea influenței nejustificate asupra numirii judecătorilor Tribunalului Constituțional. În plus, Opinia va comenta un set select de alte dispoziții demne de remarcat. Lipsa unor observații cu privire la alte aspecte ale celor două acte și ale proiectelor de modificări constituționale nu trebuie interpretate ca aprobare tacită.

A. Referitor la componența legală a Tribunalului Constituțional

22. Primul obiectiv al reformei ar trebui să fie excluderea din tribunal a celor trei judecători numiți neregulamentară, având în vedere că implicarea lor continuă în decizii ar atrage încălcări suplimentare ale articolului 6 din CEDO.³²

²⁶ Răspuns la Recomandarea 1576 (2002) a Adunării Parlamentare, adoptată de Comitetul de Miniștri la 26 martie 2003 în cadrul celei de-a 833-a reuniuni a adjuncților miniștrilor [CM/AS(2013)Rec1576 final]. A se vedea, de asemenea, Comitetul director pentru drepturile omului (CDDH), Raport privind viitorul pe termen lung al sistemului CEDO, <https://rm.coe.int/the-longer-term-future-of-the-system-of-the-european-convention-on-human-rights/1680695ad4>.

²⁷ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) împotriva Elveției (nr. 2) [GC], nr. 32772/02, 20 iunie 2009, para. 88.

²⁸ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Ilgar Mammadov c. Azerbaidjan [GC], nr. 15172/13, 29 mai 2019, para. 195.

²⁹ A se vedea în mod similar, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)029, Polonia – Avizul comun al Comisiei de la Veneția și al Direcției Generale Drepturile Omului și Statul de Drept privind standardele europene care reglementează statutul judecătorilor, para. 17

³⁰ Decizia CM/Del/Dec(2024)1507/H46-22.

³¹ Atunci când ne referim la „judecători numiți neregulamentară” în continuare, acest lucru trebuie înțeles – în lumina hotărârii M.L. – ca incluzând succesorii a doi dintre cei trei judecători inițiali numiți neregulamentară care au decedat între timp.

³² În decizia Comitetului de Miniștri CM/Del/Dec(2024)1507/H46-22, se indică, de asemenea, că ar trebui luate măsuri pentru a permite celor trei judecători aleși în octombrie 2015 să fie admiși în magistratură și să își exercite funcția până la sfârșitul mandatului lor de nouă ani.

1. Legea cu privire la dispozițiile de introducere a Legii cu privire la Tribunalul Constituțional

23. Comisia de la Veneția notează că Legea privind prevederile de introducere a Legii cu privire la Tribunalul Constituțional nu abordează fără echivoc statutul celor trei judecători numiți neregulamentar și nici consecințele implicării continue a acestora în deciziile în așteptare. Cu toate acestea, deși acordă judecătorilor Tribunalului Constituțional posibilitatea de a se pensiona anticipat cu menținerea statutului de „judecător pensionat” și a prestațiilor aferente, în temeiul articolului 15 din lege, clarifică faptul că această posibilitate nu se aplică judecătorilor numiți neregulamentar. Acest lucru poate fi înțeles ca o negare implicită a statutului lor de judecători ai curții constituționale. Cu toate acestea, întrucât acest lucru nu este menționat în mod explicit și având în vedere poziția Tribunalului Constituțional exprimată în hotărârea sa în cauza K 6/21 (că articolul 6 alin. (1) din CEDO este incompatibil cu Constituția Poloniei, în măsura în care termenul „tribunal” folosit la articolul 6 prevedea CtEDO competența de a controla legalitatea procesului de alegere a judecătorilor la Tribunalul Constituțional), nu este exclus ca, chiar dacă prezenta lege ar fi promulgată, judecătorii numiți neregulamentar – în funcție de poziția unui nou președinte al Tribunalului odată selectat – continuă să fie numiți în completuri.³³

24. În timp ce – după cum va fi examinat în continuare – proiectele de amendamente constituționale prevăd revocarea tuturor judecătorilor în funcție, inclusiv a celor trei judecători numiți neregulamentar, Comisia de la Veneția observă că, în prezent, aceste proiecte de amendamente nu au o șansă credibilă de a fi adoptate.³⁴ Întrucât chestiunea participării judecătorilor numiți neregulamentar la deciziile Tribunalului Constituțional este cea mai crucială, această chestiune ar trebui, în opinia Comisiei, să fie abordată în mod explicit cu prioritate la nivel legislativ. Cei trei judecători numiți neregulamentar ar trebui să fie împiedicați să decidă în cauzele în așteptare și să li se aloce cauze noi.

25. În consecință, în ceea ce privește cauzele pendinte, Comisia de la Veneția recomandă ca legea să conțină o dispoziție care să prevadă ca cei trei judecători numiți neregulamentar să fie obligați să se retragă imediat din toate cauzele pendinte în care pot fi raportori și din toate completurile. O astfel de retragere ar trebui să fie obligatorie și să opereze *ex lege*, în cazul în care judecătorii nu o fac singuri într-un termen scurt. În ceea ce privește cazurile noi, deoarece în sistemul polonez, repartizarea cauzelor este decisă de președintele Curții, Comisia de la Veneția consideră că legea ar trebui să conțină o dispoziție care să prevadă că nu vor fi alocate cazuri noi celor trei judecători numiți neregulamentar și că orice posibilă alocare făcută cu încălcarea acestei reguli va fi considerată nulă de drept. Participarea judecătorilor numiți neregulamentar va fi contestată de părți la cauzele relevante. Orice posibile decizii care urmau să fie pronunțate în temeiul unei componente abuzive a plenului vor trebui tratate conform regulilor din partea B de mai jos.

26. Având în vedere că, potrivit normelor actuale, Președintele Tribunalului Constituțional este cel care decide asupra componenței completelor de judecată, întrebarea cine este și cine va fi președintele Tribunalului Constituțional este de mare importanță pentru eficacitatea regulii de mai sus. Actualul Președinte al Tribunalului Constituțional își exercită în continuare acest rol (chiar dacă legislația actuală prevede un mandat de șase ani al Președintelui), dar urmează să părăsească Tribunalul înainte de sfârșitul anului 2024, când mandatul său de judecător constituțional se încheie. În cazul în care ea continuă să aloce cauzele judecătorilor numiți neregulamentar până la plecarea ei, deciziile acestuia din urmă ar trebui să fie tratate în conformitate cu regulile de mai jos.

27. Articolul 14 din Legea privind prevederile de introducere a Legii privind Tribunalul Constituțional prevede că, de la intrarea în vigoare a noii legi privind Tribunalul Constituțional, cel mai în vârstă din cadrul Tribunalului Constituțional va îndeplini atribuțiile de Președinte al Tribunalului Constituțional. Tribunalul Constituțional și Adunarea Generală a judecătorilor Tribunalului Constituțional trebuie să prezinte – în termen de șase luni de la intrarea în vigoare a Legii privind Tribunalul Constituțional – candidați pentru funcțiile de președinte și vicepreședinte (doi candidați pentru fiecare poziție, așa cum este prevăzută la articolul 11 din noul act al Tribunalului Constituțional, vezi mai jos) Președintelui Republicii.

³³ Mandatul unuia dintre judecătorii numiți ilegal ar trebui să se încheie la sfârșitul acestui an. Mandatele celorlalți doi, care îi înlocuiesc pe cei doi judecători numiți inițial ilegal, ar trebui să se încheie în septembrie 2026 și ianuarie 2027.

³⁴ Orice modificare a Constituției necesită o majoritate de două treimi din voturi în Seimul (în prezența a cel puțin jumătate din numărul statutar de deputați) și o majoritate absolută a voturilor în Senat (articolul 235, alin. 4 din Constituție). Având în vedere contextul politic polarizat actual, pare puțin probabil ca majoritatea constituțională necesară pentru a schimba Constituția să fie atinsă în curând.

28. Întrucât intrarea în vigoare a Legii privind Tribunalul Constituțional și a Legii privind dispozițiile de introducere a Legii privind Tribunalul Constituțional poate fi amânată, este posibil ca între timp să fie ales un nou președinte al Tribunalului Constituțional în temeiul actualelor prevederi legale. Odată cu intrarea în vigoare a noilor prevederi legale, mandatul acestuia va înceta. Comisia de la Veneția reamintește că CtEDO a considerat că este problematic pentru independența judiciară ca mandatul unui președinte al unei instanțe să fie încetat prin legislație ad hominem, chiar dacă acesta a rămas judecător al acelei instanțe.³⁵ În același timp, CEDO a subliniat și în privința unei curți constituționale că Convenția „*nu împiedică statele să ia decizii legitime și necesare pentru reformarea sistemului judiciar și că puterea unui guvern de a întreprinde reforme ale sistemului judiciar nu poate fi pusă în discuție, cu condiția ca orice reformă a sistemului judiciar să nu aibă ca rezultat subminarea independenței justiției și a organelor sale de conducere*”.³⁶ Și Comisia de la Veneția a fost „*prevăzătoare în a accepta încetarea mandatului de președinte al instanței, ca parte a unei reforme generale, dacă nu sunt date motive imperioase. Dacă se pot stabili motive legitime și imperioase, încetarea mandatului de președinte al instanței trebuie totuși să respecte principiile certitudinii juridice (așteptările legitime) și proporționalității*”.³⁷

29. Comisia de la Veneția notează însă că, chiar dacă Legea privind Tribunalul Constituțional nu a intrat în vigoare, aceasta a fost publicată. În consecință, noul sistem preconizat și noua durată a mandatului unui nou președinte al Tribunalului Constituțional sunt cunoscute de toți judecătorii în exercițiu și, prin urmare, de toți potențialii viitori candidați la funcția de președinte al Tribunalului Constituțional: noile reguli prin urmare, nu vor fi imprevizibile și nu pot fi considerate *ad personam*.³⁸

2. Proiectul de amendamente constituționale

30. În ceea ce privește componența legală a Tribunalului Constituțional, dispozițiile tranzitorii ale Proiectului de modificare a Constituției sunt mai delicate: prevăd expirarea mandatului tuturor judecătorilor actuali ai Tribunalului Constituțional, 15 noi judecători fiind aleși (pentru un mandat nereînnoit de nouă ani, așa cum este cazul în prezent) cu o majoritate de trei cincimi din voturi în cadrul Sejmului în termen de 14 zile de la intrarea în vigoare a Legii, prin care judecătorii sunt aleși pentru un mandat eşalonat (pentru a preveni suprapunerea Tribunalului de către Sejm ulterior): cinci judecători vor fi aleși pentru trei ani, cinci judecători pentru șase ani și cinci judecători pentru nouă ani.

31. O mare parte din evaluarea proiectelor de amendamente constituționale se rezumă la o singură întrebare: poate fi justificată o reînnoire completă a Tribunalului Constituțional? În timp ce scopul de a restabili componența legală a Tribunalului Constituțional și, în general, de a repara statul de drept este legitim, mijloacele alese de autoritățile poloneze pentru a atinge acest obiectiv trebuie să rămână în conformitate cu standardele europene și cu statul de drept. Inamovibilitatea judecătorilor corect numiți, un subprincipiu al independenței judiciare, este un astfel de standard. Toate criticile care pot fi adresate Tribunalului Constituțional pentru rolul său în subminarea ordinii constituționale poloneze și contribuția la deficiențele sistemice ale sistemului judiciar (după cum se subliniază în jurisprudența CtEDO³⁹ și a CJUE) nu schimbă faptul că 12 dintre cei 15 actuali judecători ai Tribunalului Constituțional au fost aleși în conformitate cu procedura prevăzută constituțional, mandatele acestora nefiind încă încheiate. După cum a afirmat Comisia de la Veneția înainte, „*securitatea mandatului judecătorilor de la Curtea Constituțională este o garanție esențială a independenței acestora. Inamovibilitatea este concepută pentru a proteja judecătorii curții*

³⁵ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Baka împotriva Ungariei, nr. 20261/12, 23 iunie 2016.

³⁶ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Gyulumyan și alții împotriva Armeniei, nr. 25240/20, 21 noiembrie 2023, para. 74, în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu a găsit niciun argument convingător potrivit căruia modificările contestate ar fi vizat sau ar fi avut ca rezultat subminarea legitimității sau a independenței Curții Constituționale și că le-ar fi vizat în mod specific (spre deosebire de Baka, citată mai sus, para. 117, și Grzęda, citat mai sus, para. 299).

³⁷ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2020)016, Armenia - Aviz cu privire la trei chestiuni juridice în contextul proiectelor de amendamente constituționale privind mandatul judecătorilor Curții Constituționale, para. 57, făcând trimitere, de asemenea, la CDL-AD(2014)032, Avizul comun al Comisiei de la Veneția și al Direcției pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) din cadrul Consiliului Europei privind proiectul de lege privind modificările la Legea organică privind instanțele generale din Georgia, para. 97-98.

³⁸ A se vedea în mod similar, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2020)033, Republica Moldova - Opinie comună urgentă *amicus curiae* cu privire la trei chestiuni juridice privind mandatul membrilor organelor constituționale, para. 36.

³⁹ A se vedea, în acest sens, de asemenea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Reczkowicz împotriva Poloniei, nr. 43447/19, 22 iulie 2021, para. 263 și Advance Pharma sp. z o.o. împotriva Poloniei, nr. 1469/20, 3 februarie 2022, para. 319, în care Curtea a calificat acțiunile Curții Constituționale drept „un afront adus statului de drept și independenței sistemului judiciar”.

constituționale de influența majorității politice a zilei”, astfel încât să se evite ca fiecare nou guvern să înlocuiască judecătorii în funcție cu judecători nou aleși, la alegerea lor”.⁴⁰

32. După cum a subliniat ministrul justiției în comentariile sale, Comisia de la Veneția a acceptat că, în cazul reformelor care introduc o îmbunătățire semnificativă a sistemului general, mandatul titularilor de funcții în exercițiu ar putea înceta prematur, pentru a nu paraliza eforturile de reformă necesare.⁴¹ Într-adevăr, după cum a subliniat într-un aviz anterior privind Consiliul Național al Magistraturii din Polonia, Comisia de la Veneția a „promovat o evaluare de la caz la caz a scopului, efectelor și circumstanțelor unei încetări anticipate a mandatului”, făcând trimitere, de asemenea, la CEDO, care a constatat, de asemenea, că „susținerea acestor principii cu orice preț (...) poate, în anumite circumstanțe, să aducă prejudicii și mai mari statului de drept și încrederii publicului în sistemul judiciar. (...) Prin urmare, în astfel de cazuri trebuie să se găsească un echilibru pentru a determina dacă există o nevoie urgentă - cu un caracter substanțial și imperios - care să justifice o abatere de la principiul securității juridice (...) și de la principiul inamovibilității judecătorilor, după caz, în circumstanțele particulare ale unei cauze”.⁴²

33. Comisia de la Veneția remarcă faptul că, în prezent, nu există o majoritate constituțională în Polonia pentru a adopta aceste proiecte de amendamente constituționale, ceea ce slăbește argumentele în favoarea unei nevoi urgente care să justifice o abatere de la principiul inamovibilității judecătorilor. Aceasta observă că, în cursul actualei legislaturi, cinci judecători (inclusiv președintele Tribunalului) urmează să fie înlocuiți, pe lângă cei trei judecători numiți în mod neregular și toți judecătorii care sar putea pensiona anticipat în conformitate cu articolul 15 din noua lege privind dispozițiile de introducere a Legii privind Tribunalul Constituțional. Astfel, se pare că, înainte de a se aduce modificări Constituției, noile numiri ar putea duce la o componență mai pluralistă a Tribunalului Constituțional. Într-adevăr, având în vedere că proiectele de amendamente constituționale nu au în prezent șanse credibile de a fi adoptate, cele mai bune șanse de a schimba componența Tribunalului Constituțional sunt ocuparea eventualelor posturi vacante. În consecință, nu se poate spune că inamovibilitatea judecătorilor în exercițiu ai Tribunalului Constituțional „paralizează eforturile de reformă necesare” și că, la momentul adoptării viitoare a modificărilor la Constituție, ar exista o nevoie urgentă de a întrerupe mandatul tuturor judecătorilor în exercițiu ai Tribunalului Constituțional. După cum a afirmat anterior Comisia de la Veneția, „modalitatea adecvată de a da viață unui nou model de Curte Constituțională este de a menține mandatul actualilor judecători (...)”.⁴³ Menținerea mandatului actualilor judecători al căror mandat nu va fi expirat la momentul respectiv ar avea avantajul suplimentar de a eșalona viitoarele numiri, evitând ca aceeași majoritate calificată să poată alege 15 judecători dintr-o singură dată.

34. Deși măsurile radicale, chiar dacă sunt adoptate de o majoritate constituțională, pot părea necesare, există riscul de a conferi proiectelor de amendamente un caracter *ad personam* criticabil și de a oferi pur și simplu argumente unei viitoare majorități constituționale pentru a face același lucru. De fiecare dată când există o majoritate în Parlament suficient de mare pentru a modifica Constituția, judecătorii Tribunalului Constituțional ar trebui să se teamă că mandatele lor vor înceta, toți noii judecători constituționali fiind numiți de majoritatea politică a zilei.

35. În restabilirea statului de drept, construirea încrederii publice în instituții este de o importanță capitală. După cum a afirmat Comisia de la Veneția cu privire la sistemul judiciar obișnuit anterior: „În timp ce reformele sunt uneori necesare pentru a crește încrederea publică în sistemul judiciar, instabilitatea instituțională persistentă în cazul în care reformele urmează schimbărilor la putere politică poate fi, de asemenea, dăunătoare pentru încrederea publică în sistemul judiciar ca instituție independentă și imparțială”.⁴⁴ Acest lucru este cu atât mai adevărat pentru justiția constituțională.

36. În altă ordine de idei, Comisia de la Veneția observă că proiectul de lege privind amendamentele la Constituție conține o dispoziție referitoare la situația celor trei judecători aleși în octombrie 2015, care prevede

⁴⁰ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2019)024, Armenia – Avizul comun al Comisiei de la Veneția și al Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei privind modificările aduse Codului judiciar și altor legi, para. 58.

⁴¹ A se vedea, printre altele, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2021)051, Kosovo - Aviz cu privire la proiectele de modificare a Legii privind Consiliul de procurori din Kosovo, punctul 60; CDLAD(2024)018, Polonia - Aviz comun de urgență al Comisiei de la Veneția și al Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept a Consiliului Europei cu privire la proiectul de lege de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național al Poloniei, para. 57.

⁴² Ibidem, referindu-se și la Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanda [GC], punctul 240.

⁴³ CDL-AD(2020)016, para. 53

⁴⁴ Ibidem, punctul 31, cu referire la CDL-AD(2019)027, Ucraina – Aviz privind modificările cadrului juridic care reglementează Curtea Supremă și organele de guvernare judiciară, para. 13. ⁴⁵ Decizia CM/Del/Dec(2024)1507/H46-22.

că aceștia se pot pensiona (având astfel atât beneficiile, cât și statutul de judecător pensionat al Tribunalului Constituțional, acesta din urmă fiind important în lumina dispozițiilor privind comisiile disciplinare în temeiul articolului 35 din Legea privind Tribunalul Constituțional, astfel cum este descris mai jos). Cu toate acestea, nu este clar dacă cei trei judecători aleși în octombrie 2015 au posibilitatea de a-și îndeplini mai întâi mandatul înainte de pensionare, ceea ce ar fi preferința Comisiei de la Veneția, sau - având în vedere că mandatul lor ar fi expirat în noiembrie 2024 - ar trebui să se pensioneze imediat. De asemenea, în lumina deciziei Comitetului de Miniștri privind executarea hotărârii *Xero Flor*, ar fi binevenită clarificarea acestui aspect.⁴⁵

37. În sfârșit, articolul 3 din Legea privind modificările constituționale prevede un mandat eșalonat pentru primii cincisprezece judecători aleși (cu cinci judecători aleși pentru trei ani, cinci pentru șase ani și doar ultimii cinci pentru întregul mandat constituțional de nouă ani). Comisia de la Veneția are o oarecare simpatie pentru ideea de a preveni repetarea reînnoirii complete a Tribunalului în nouă ani, majoritatea de guvernământ din acel moment putând alege 15 judecători dintr-o dată. Cu toate acestea, consideră că o excepție de la mandatul constituțional de nouă ani prin prevederea unui mandat inițial eșalonat nu ar fi necesară dacă Tribunalul Constituțional nu ar fi reînnoit dintr-o singură dată și, în schimb, judecătorii numiți în mod corespunzător ar fi înlocuiți în timp, atunci când mandatul lor de nouă ani se încheie.

B. Referitor la statutul deciziilor adoptate cu participarea judecătorilor numiți neregulamentar

38. Al doilea obiectiv al reformei ar trebui să fie abordarea statutului deciziilor adoptate cu participarea judecătorilor numiți neregulamentar. În acest sens, Legea privind prevederile de introducere a Legii privind Tribunalul Constituțional conține cea mai amplă prevedere a pachetului legislativ: o invalidare a tuturor hotărârilor și ordonanțelor⁴⁶ ale Tribunalului Constituțional pronunțate de complete care au inclus judecători numiți neregulamentar (articolul 10), alin. 1),⁴⁷ cu condiția ca acestea să nu producă efectele juridice prevăzute la art. 190, alin. 1 și 3 din Constituție (adică nu sunt nici universal obligatorii, nici definitive). Toate procedurile în aceste cazuri trebuie repetate (Articolul 10, alin. 3). Hotărârile judecătorești ulterioare și deciziile administrative definitive pronunțate în cazuri individuale în baza acestor hotărâri ale Tribunalului Constituțional (adică hotărâri ale completelor care au inclus judecători numiți neregulamentar) și care nu mai sunt atacabile la momentul intrării în vigoare a prezentei legi rămân totuși în vigoare (articolul 10, alin. 4). În termen de o lună de la intrarea în vigoare a Legii, însuși Tribunalul Constituțional va întocmi o listă a tuturor hotărârilor și ordonanțelor care nu sunt valabile, care va fi publicată în Monitorul Oficial (articolul 10, alin. 5). Acțiunile procedurale în cadrul procedurilor în curs care implică un complet în care face parte un judecător desemnat neregulamentar vor trebui repetate (Articolul 12). Deciziile privind încetarea procedurilor rămân în vigoare, dar în ceea ce privește plângerile constituționale suspendate, solicitantul individual poate depune din nou o plângere constituțională în termen de trei luni de la intrarea în vigoare a Legii (articolul 11).

39. După cum Comisia de la Veneția a reamintit deja într-o Opinie recentă cu privire la Polonia: un aspect fundamental al statului de drept este certitudinea juridică, care impune – printre altele – ca atunci când instanțele au decis în cele din urmă o problemă, hotărârea lor să nu fie pusă în discuție.⁴⁸ Certitudinea juridică presupune respectarea principiului lucrului judecat, principiul caracterului definitiv al hotărârilor.⁴⁹ În principiu, legiuitorului i se interzice să invalideze prin legislație hotărârile Tribunalului Constituțional.⁵⁰ După cum a

⁴⁵ Decizia CM/Del/Dec(2024)1507/H46-22.

⁴⁶ În conformitate cu articolul 102 din noua lege, hotărârile judecătorești sunt hotărâri în cauze privind conformitatea statutelor și a acordurilor internaționale cu Constituția, statutul acordurilor internaționale ratificate a căror ratificare a necesitat aprobarea prealabilă acordată prin lege, dispozițiile legale emise de autoritățile centrale ale statului la Constituție, acordurile și statutele internaționale ratificate și obiectivele sau activitățile partidelor politice, precum și recursuri constituționale, chestiuni de drept și cereri de revizuire constituțională a statutelor și acordurilor internaționale înainte de intrarea lor în vigoare. Ordinele sunt decizii în litigiile privind competențele dintre autoritățile centrale constituționale ale statului (precum și privind incapacitatea temporară a președintelui de a-și exercita funcția și toate celelalte cazuri care nu necesită o hotărâre)

⁴⁷ Aceștia sunt definiți ca judecători care au fost numiți cu încălcarea Legii din 25 iunie 2015 privind Curtea Constituțională și cu încălcarea hotărârilor Curții Constituționale din 3 și 9 decembrie 2015 (cauzele K 34/15 și K 35/15 care, astfel cum s-a subliniat mai sus, au stabilit că 1) doar alegerea celor două locuri în Curtea Constituțională care deveniseră vacante în decembrie 2015 a fost neconstituțională și 2) că înlocuirea judecătorilor al căror mandat s-a încheiat în noiembrie 2015 a fost neconstituțională, la fel ca și ideea că mandatul judecătorilor constituționali a început cu jurământul în fața președintelui), precum și a judecătorilor numiți în locul lor.

⁴⁸ CDL-AD(2024)029, para. 41; A se vedea, de asemenea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Brumărescu v. România* [MC] nr. 28342/95, 28 octombrie 1999, para. 61; *Ryakbykh v. Rusia*, nr. 52854/99, 24 iulie 2003, par. 51.

⁴⁹ *ibidem*, paragrafele 62 și, respectiv, 52. A se vedea, de asemenea, în acest sens, CDL-AD(2016)007, Lista de verificare a statului de drept, para. 63: „Hotărârile definitive trebuie respectate, cu excepția cazului în care există motive convingătoare pentru revizuirea lor”.

⁵⁰ Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat, de asemenea, că „deși, în principiu, legiuitorul nu este împiedicat în materie civilă să adopte noi dispoziții retroactive pentru a reglementa drepturile care decurg din legile existente, principiul statului de drept și noțiunea de proces echitabil consacrată la articolul 6 se opun oricărei ingerințe a legiuitorului – cu excepția unor motive imperioase de interes general – în administrarea justiției menite să influențeze soluționarea judiciară a unui litigiu”. *Zielinski și Pradal și Gonzalez și alții v. Franța* [GC], nr. 24846/94, 28 octombrie 1999, para. 57; *Scordino împotriva Italiei* (nr. 1) [GC], 36813/97, 29 martie 2006, para. 126.

indicat deja Comisia de la Veneția cu privire la acțiunile celui de-al optulea mandat al Sejmului din 2016, respingerea autorității unei curți constituționale într-un astfel de mod „*încalcă principiul independenței justiției și constituie o altă încălcare flagrantă a statului de drept*”.⁵¹ O diferență fundamentală în cazul dat este totuși că nu legiuitorul polonez, ci o instanță internațională care pronunță hotărâri obligatorii a constatat că anumite hotărâri ale Tribunalului Constituțional nu a putut – din cauza implicării judecătorilor numiți neregulamentar – ca fiind hotărâri pronunțate de „un tribunal independent și imparțial instituit de lege”. Acest raționament afectează prin extensie toate celelalte hotărâri ale Tribunalului Constituțional care implică judecători numiți neregulamentar, inclusiv înlocuirile judecătorilor numiți neregulamentar inițial (după cum reiese și din hotărârea M.L., care spre deosebire de hotărârea Xero Flor nu a implicat o plângere de constituționalitate).⁵² Aceasta este o situație specifică, iar obligația Poloniei de a executa aceste hotărâri internaționale poate fi considerată că justifică în principiu adoptarea unor astfel de măsuri extraordinare.⁵³

40. Comisia de la Veneția a fost informată că în prezent există puțin peste 100 de hotărâri ale Tribunalului Constituțional care sunt afectate de aceste nereguli, de când prima hotărâre care implică un judecător numit neregulamentar a fost pronunțată în 2017. Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului a efectuat o analiză detaliată a celor 85 de hotărâri pronunțate între 2017 și 2022, care arată marea varietate a obiectului și a naturii acestor hotărâri și impactul pe care l-au avut, dând, de asemenea, unele indicații asupra complexității problemelor apărute în joc atunci când deciziile sunt invalidate ex lege în modul în care a fost propus acum.⁵⁴ Invalidarea hotărârilor ar putea duce, de exemplu, la restabilirea dispozițiilor desființate anterior din sistemul juridic, eventual chiar retroactiv, și ar putea duce la restabilirea normelor care au încălcat drepturile omului. Ca atare, ar fi fost binevenit dacă legiuitorul ar fi efectuat el însuși o evaluare detaliată a impactului potențial asupra ordinii juridice interne a invalidării prin lege a peste 100 de hotărâri.

41. Este clar că, atunci când vine vorba de executarea hotărârii CtEDO în cazul *Xero Flor*, să se abordeze – în cuvintele Comitetului de Miniștri – „*statutul deciziilor deja adoptate în cauzele privind plângerile constituționale cu participarea judecătorilor numiți neregulamentar*”⁵⁵, este imposibil de găsit o soluție perfectă, având în vedere că unele dintre aceste hotărâri și realitatea juridică pe care au creat-o sunt acum în vigoare de până la șapte ani. Orice soluție care ar trebui găsită ar trebui să fie proporțională cu scopul său, atingând un echilibru atent între abordarea încălcărilor dreptului la un proces echitabil și nevoia de certitudine juridică (*res judicata*, în special având în vedere persoanele care au dobândit drepturi de bună-credință). Deși recunoaște marja de apreciere a statelor membre în a decide natura exactă a măsurilor generale care trebuie luate pentru executarea hotărârilor CtEDO, Comisia de la Veneția consideră că scopul de a aborda încălcările dreptului la un proces echitabil ar putea fi atins prin mijloace mai moderate decât prin declararea nulă a tuturor hotărârilor care implică judecători numiți neregulamentar. Acest lucru este cu atât mai mult cu cât din hotărârea CtEDO în cazul *Xero Flor* nu rezultă că toate deciziile adoptate cu participarea judecătorilor numiți neregulamentar să fie declarate invalide sau nule. Mai degrabă, redeschiderea procedurilor ar trebui să fie posibilă. În acest context, este important să se facă distincția între efectele *ex nunc* și *ex tunc*. În timp ce nulitatea absolută a hotărârilor ar putea atrage efecte *ex tunc*, anulabilitatea ar putea implica doar efecte *ex nunc*. În contextul relevant pentru situația în cauză, CtEDO nu impune decât anulabilitatea deciziilor. Prin

⁵¹ Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat, de asemenea, că „deși, în principiu, legiuitorul nu este împiedicat în materie civilă să adopte noi dispoziții retroactive pentru a reglementa drepturile care decurg din legile existente, principiul statului de drept și noțiunea de proces echitabil consacrată la articolul 6 se opun oricărei ingerințe a legiuitorului – cu excepția unor motive imperioase de interes general – în administrarea justiției menite să influențeze soluționarea judiciară a unui litigiu”. Zielinski și Pradal și Gonzalez și alții v. Franța [GC], nr. 24846/94, 28 octombrie 1999, para. 57; Scordino împotriva Italiei (nr. 1) [GC], 36813/97, 29 martie 2006, para. 126

⁵² Deși, în teorie, hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului sunt contradictorii, iar efectul erga omnes nu este prevăzut în mod expres de CEDO, principiul autorității de lucru interpretat introduce de facto un astfel de efect.

⁵³ În acest sens, trebuie remarcat faptul că, deși originile hotărârii *Xero Flor* se refereau la o plângere constituțională, în cazul M.L. nu a fost o plângere constituțională: hotărârea Curții Constituționale în cauza K 1/20 a fost ca răspuns la o cerere a unui grup de 118 membri ai parlamentului de a stabili conformitatea cu Constituția a dispozițiilor Legii din 1993 privind planificarea familială, protecția fătului uman și condițiile care permit întreruperea sarcinii.

⁵⁴ Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului, Hotărâri pronunțate de completurile judiciare neregulate ale Curții Constituționale Poloneze (iunie 2023). Din cele 85 de hotărâri, 45% au vizat plângeri constituționale, 33% au vizat întrebări privind conformitatea cu Constituția a statului sau a acordurilor internaționale ratificate de entități cu statut general sau special, 15% au vizat întrebări cu privire la o chestiune de drept ale instanțelor și 7% cereri de revizuire ex ante ale președintelui. După cum se arată în acest studiu, în 48 din cele 85 de hotărâri, acest lucru a condus la constatarea incompatibilității cu standardul de control (constatarea neconstituționalității), ceea ce a condus în unele cazuri la pierderea forței obligatorii a anumitor dispoziții juridice sau la identificarea unor omisiuni legislative (care, la rândul lor, au fost urmate în mai multe cazuri de modificări legislative pentru a remedia neconstituționalitatea sau omisiunea legislativă), dar în alte cazuri nu a condus la pierderea forței obligatorii (de exemplu, pentru că se referea la un control ex ante și legea în cauză nu a intrat niciodată în vigoare sau pentru că privea dispoziții ale CEDO sau ale Tratatului UE). Cu toate acestea, după cum a demonstrat Fundația Helsinki, în mai multe cazuri, declararea acestor hotărâri nevalide ar avea consecințe nedorite directe pentru persoanele vizate.

⁵⁵ Comitetul de Miniștri, Decizie CM/Del/Dec(2024)1507/H46-22 (vezi mai sus).

urmă, Comisia de la Veneția consideră că este esențial să clarifice în ce condiții o decizie este eliminată sau nu și în ce condiții pot fi redeschise procedurile. Prin urmare, susține că articolul 10 din Legea privind dispozițiile de introducere a Legii privind Tribunalul Constituțional ar trebui reexaminat.

42. Deși este corect în principiu că legiuitorul stabilește un mecanism care se aplică tuturor deciziilor care implică judecători numiți în mod neregulamentar (având în vedere că nu ar fi de competența legiuitorului să facă o selecție cu privire la hotărârile care ar fi invalide și care nu), Comisia de la Veneția favorizează o abordare mai adaptată, neprevăzând o invalidare ex lege (ci – după cum s-a indicat mai sus – permițând redeschiderea cauzelor pe baza unor criterii determinate, în mod clar definirea efectelor juridice pe care le pot avea noile hotărâri).⁵⁶ De exemplu, se poate prevedea ca, într-o perioadă de trei luni de la publicarea listei de hotărâri eligibile (adică toate hotărârile care au implicat judecători numiți neregulamentar), entități cu calitate în fața Tribunalului Constituțional (care ar include Comisarul pentru Drepturile Omului) și reclamantii individuali cărora le-a fost respinsă plângerea constituțională pot solicita redeschiderea procedurii. Un astfel de recurs judiciar extraordinar ar avea avantajul de a păstra valabilitatea hotărârilor necontestate, asigurând astfel securitatea juridică și limitând frământările juridice și potențialele încălcări ale drepturilor omului⁵⁷ care pot urma invalidării ex lege a peste 100 de hotărâri. Comisia de la Veneția notează în acest sens că astfel de posibilități de redeschidere a procedurilor există deja în ordinea juridică poloneză.⁵⁸

43. În plus, Comisia de la Veneția constată că hotărârile judiciare ulterioare și deciziile administrative definitive pronunțate în cazuri individuale în baza acestor hotărâri ale Tribunalului Constituțional și care nu mai sunt atacabile la momentul intrării în vigoare a prezentei legi, rămân în vigoare. Deși în acest caz, legiuitorul a lăsat, în mod înțeles, să prevaleze certitudinea juridică, pentru a limita instabilitatea juridică care ar putea rezulta, aceasta poate, totuși, să nu conducă în toate circumstanțele la un rezultat satisfăcător (de exemplu, o persoană care a fost condamnată pentru avort în urma Hotărârii Tribunalului Constituțional în cauza K 1/20). În opinia Comisiei de la Veneția, ar putea exista motive imperioase pentru a permite pe baza unor criterii prestabilite într-o perioadă limitată de timp posibilitatea ca o decizie judiciară sau administrativă ulterioară să fie reexaminată, în cazul în care hotărârea Tribunalului la redeschiderea procedurii diferă de hotărârea sa inițială care a implicat o decizie a unui judecător desemnat neregulamentar.⁵⁹ Este salutat faptul că, deși deciziile privind întreruperea procedurilor rămân în general în vigoare, în cazul încetării plângerii constituționale, plângerea poate fi reînaintată în termen de trei luni de la intrarea în vigoare a Legii (dacă decizia privind încetarea este luată de un judecător care a fost numit neregulamentar).

C. Referitor la prevenirea influenței nejustificate asupra numirii judecătorilor Tribunalului Constituțional

44. Un al treilea obiectiv al reformei ar trebui să fie „*prevenirea influenței nejustificate asupra numirii judecătorilor Tribunalului Constituțional*”. Aceasta necesită adăugarea în Constituție sau în legislație, după caz, a prevederilor privind numirea (și revocarea) judecătorilor constituționali. Consacrarea la nivelul constituției protejează aceste reguli esențiale de o posibilă intervenție partizană a majorității zilei și ar fi, astfel, de preferat față de legislația obișnuită. Având în vedere improbabilitatea ca proiectele de amendamente

⁵⁶ Astfel cum s-a menționat mai sus și a demonstrat analiza Fundației Helsinki, există o mare varietate a problemelor în discuție și, chiar dacă este puțin probabil ca Curtea Constituțională, în componența sa actuală, să ajungă în aceste cauze la o concluzie diferită de cele pronunțate de un complet care implică un judecător numit în mod neregulamentar, ar fi important să se clarifice dacă, în situațiile în care Curtea Constituțională ar ajunge la o concluzie diferită cu privire la o dispoziție legală care s-a concluzionat anterior ca fiind incompatibilă cu Constituția, înseamnă că această dispoziție legală ar reveni, de exemplu, în vigoare și, în caz afirmativ, din ce moment.

⁵⁷ Pe lângă securitatea juridică, trebuie luat în considerare și dreptul la un proces echitabil într-un termen rezonabil, astfel cum este consacrat la articolul 6 din convenție, deoarece rejudecarea a 100 de cauze - pe lângă soluționarea cauzelor pendinte și a cauzelor noi - ar crește semnificativ durata procedurilor.

⁵⁸ De exemplu, atât articolul 53 din noua Lege privind Curtea Constituțională, cât și articolul 36 din Legea din 2016 privind organizarea Curții Constituționale și modul de procedură în fața Curții Constituționale prevăd că, pentru aspectele care nu sunt reglementate de lege, se aplică Codul de procedură civilă. La rândul său, Codul de procedură civilă prevede o posibilă "nulitate a procedurilor" (nu "nulitatea hotărârilor judecătorești"), care poate duce la revocarea unei hotărâri. În acest scop, articolul 401 din Cod prevede "Este posibil să se solicite redeschiderea procedurii din cauza nulității, 1) dacă o persoană neautorizată a participat la instanță sau dacă un judecător descalificat prin lege a hotărât (...)" . În plus, trebuie remarcat faptul că articolul 540 alineatul (3) din Codul de procedură penală permite, de asemenea, redeschiderea procedurilor interne dacă "o astfel de necesitate rezultă dintr-o hotărâre a unui organism internațional care acționează pe baza unui acord internațional ratificat de Republica Polonă". A se vedea, în acest sens, și decizia Curții Europene a Drepturilor Omului din 8 decembrie 2024 de anulare a cererilor în cauzele Dudek și Lazur v. Polonia (cererile nr. 41097/20 și 39577/22), para. 26-27.

⁵⁹ Cu toate acestea, se remarcă faptul că, în ceea ce privește hotărârile judecătorești, o soluție poate fi prevăzută de articolul 401 din Codul de procedură civilă, de articolul 540 din Codul de procedură penală (așa cum s-a menționat mai sus), precum și de articolul 272 din Legea privind procedurile în fața instanțelor administrative.

constituționale să fie adoptate în curând, Comisia de la Veneția salută faptul că prevederile pentru abordarea obiectivului menționat mai sus au fost incluse în Legea privind Tribunalul Constituțional, astfel cum a fost adoptată de Sejm la 13 septembrie 2024. Legea introduce unele importante modificări ale metodei de selecție a judecătorilor constituționali în comparație cu Legea din 2016 privind Tribunalul Constituțional în vigoare, în special în ceea ce privește cerințele necesare majoritate în Sejm, incompatibilități pentru candidați și entitățile care pot propune candidați pentru judecătorii constituționali.

1. *Legea cu privire la Tribunalul Constituțional*

45. Similar cu proiectele de amendamente constituționale (a se vedea mai jos), în conformitate cu articolul 16 din lege, alegerea unui judecător la Tribunalul Constituțional va necesita o majoritate de trei cincimi în Sejm cu cel puțin jumătate din numărul statutar al membrilor Sejm-ului prezenți. Comisia de la Veneția reamintește că în prezent Constituția nu specifică modalitatea de alegere a judecătorilor constituționali, în afară de faptul că aceasta este făcută de Sejm (articolul 194 din Constituție). Legea din 2016 privind statutul judecătorilor Tribunalului Constituțional (articolul 2), așa cum este în vigoare în prezent, prevede doar că condițiile de alegere a judecătorilor Tribunalului Constituțional vor fi specificate prin regulamentul de procedură al Sejm. Regulamentul de procedură al Sejm (articolul 31), la rândul său, prevede că judecătorii constituționali sunt aleși cu majoritate absolută în Sejm. Chiar dacă în conformitate cu reguli similare înainte de intrarea în vigoare a Legii din 2016, judecătorii constituționali erau în practică aleși cu o majoritate uneori chiar mai mare decât cele trei cincimi propuse acum, în mod oficial a fost suficientă o majoritate absolută a voturilor în Sejm. Comisia de la Veneția salută faptul că o majoritate de trei cincimi a fost acum inclusă atât în Legea privind Tribunalul Constituțional, cât și în proiectul de amendamente constituționale, pentru a asigura sprijinul între partide în Sejm, în scopul depolitizării alegerii judecătorilor constituționali, de asemenea în lumina recomandării sale anterioare adresate Poloniei pentru ca Constituția să fie „*modificată pe termen lung pentru a introduce o majoritate calificată pentru alegerea judecătorilor Tribunalului Constituțional de către Sejm, combinat cu un mecanism eficient de antiblocaj*”.⁶⁰

46. Creșterea majorității necesare pentru alegerea judecătorilor constituționali crește, de asemenea, importanța unui mecanism anti-blocaj. Totuși, Legea cu privire la Tribunalul Constituțional prevede doar în articolul 19, alin. 5, că, în cazul în care Sejm nu reușește să aleagă un judecător al Tribunalului, Președintele Sejm-ului va reiniția procedura, prevăzând, în plus, în articolul 16 din lege, că, la expirarea mandatului lor, judecătorii își vor exercita funcția până când un succesor este ales. Deși Comisia de la Veneția salută includerea acestei din urmă dispoziții (așa cum este o practică obișnuită în alte state membre ale Comisiei de la Veneția și în conformitate cu ceea ce a recomandat cu privire la mandatul judecătorilor din alte curți constituționale),⁶¹ ea nu consideră că o reinițiere a procedurilor este un mecanism eficient de combatere a blocajului. În timp ce unii dintre interlocutorii Comisiei de la Veneția au fost convinși că, odată cu expirarea unei anumite perioade de timp, se va ajunge la o majoritate de trei cincimi în Sejm pentru alegerea judecătorilor constituționali – având în vedere că întreaga clasă politică va fi sub control public pentru a găsi și conveni asupra candidaților potriviți – situația politică actuală puternic polarizată arată că un mecanism eficient de combatere a blocajului este o necesitate. Un astfel de mecanism anti-blocare ar trebui, în cele din urmă, să fie inclus în Constituție, deoarece ar fi prea ușor să se reducă majoritatea necesară de către majoritatea de guvernământ a zilei. Cu toate acestea, având în vedere absența actuală a majorității constituționale necesare, Comisia de la Veneția recomandă includerea unui mecanism eficient de combatere a blocajului deja în Legea privind Tribunalul

Constituțional, care ar trebui să fie mai puternic decât reinițierea procedurilor. După cum sa spus anterior, „*ar putea ajuta procesul de încurajare a acordului dacă mecanismul antiblocaj este unul care nu este atractiv atât pentru majoritate, cât și pentru minoritate*”.⁶²

47. Având în vedere acest lucru și deși un prag adecvat de voturi de obținut este în esență o chestiune politică mai degrabă decât o problemă juridică,⁶³ s-ar putea, de exemplu, să se aibă în vedere ca judecătorii constituționali să fie aleși cu o majoritate de două treimi din voturi în Sejm, de regulă, prin care o majoritate de trei cincimi este folosită ca mecanism anti-blocare. Reamintind ceea ce a spus Comisia de la Veneția cu

⁶⁰ CDL-AD(2016)001, para. 140.

⁶¹ A se vedea pentru o prezentare generală: Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)002, Bosnia și Herțegovina – Aviz cu privire la anumite chestiuni legate de funcționarea Curții Constituționale a Bosniei, para. 22-23.

⁶² Comisia de la Veneția, CDL-AD(2013)028, Muntenegru – Aviz cu privire la proiectele de amendamente la trei dispoziții constituționale referitoare la Curtea Constituțională, Procurorul Suprem de Stat și Consiliul Judiciar, para. 7.

⁶³ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)009, Albania – Aviz final cu privire la proiectul revizuit de amendamente constituționale privind sistemul judiciar, para. 13.

privire la Polonia în 2016, o alternativă valabilă ar fi cu siguranță introducerea unui sistem prin care o treime dintre judecătorii constituționali să fie aleși fiecare de trei puteri de stat, președintele Poloniei, Sejm și sistemul judiciar.⁶⁴ Acest lucru ar ajuta într-un fel să desprindă alegerea judecătorilor constituționali de majoritatea politică a zilei. Totuși, chiar și într-un astfel de sistem, ar fi important ca componenta parlamentară să fie aleasă cu majoritate calificată.⁶⁵

48. De asemenea, în scopul îndeplinirii celui de-al treilea obiectiv menționat mai sus, articolul 17, alin. 2 din Legea privind Tribunalul Constituțional prevede introducerea unor incompatibilități: funcția de judecător în cadrul Tribunalului Constituțional nu poate fi ocupată de o persoană care în ultimii patru ani a fost Președinte al Republicii, deputat în Parlament, deputat în Parlamentul European, membru al Consiliului de Miniștri, secretar de stat, subsecretar de stat sau plenipotențiar al guvernului. Deși o astfel de perioadă de reflecție nu este un standard european și în pofida modificărilor normelor privind recuzarea din articolele 55-57 din noua lege privind Tribunalul Constituțional, având în vedere percepțiile de parțialitate legate de alegerea foștilor deputați în Parlament,⁶⁶ Comisia de la Veneția salută această abordare în contextul polonez actual. O perioadă de patru ani care coincide cu un mandat parlamentar este într-adevăr rezonabilă în acest sens.

49. Mai mult, entitățile autorizate să propună candidați pentru funcția de judecători constituționali vor fi extinse semnificativ. În prezent, articolul 30 din regulamentul de procedură al Sejm-ului prevede că un candidat poate fi propus de cel puțin 50 de membri ai Sejm-ului sau ai Prezidiului acestuia. În conformitate cu articolul 18 din Legea privind Tribunalul Constituțional, acesta va include acum și (pe lângă cei 50 de membri ai Sejmului și/sau Prezidiului acestuia) Președintele Republicii, cel puțin 30 de senatori, Adunările Generale ale Curții Supreme și Curtea Supremă Administrativă, precum și organele centrale ale anumitor asociații ale profesiiilor juridice (Consiliul Național al Procurorilor, Consiliul Baroului etc.). Având în vedere monopolul Sejm-ului asupra selecției candidaților pentru judecătorii constituționali, Comisia de la Veneția salută faptul că acesta este extins pentru a include alte ramuri ale puterii și profesia juridică, ceea ce ar trebui să permită o mai mare diversitate de candidați și – având în vedere că candidatul nu este neapărat propus de un partid politic – poate facilita ajungerea la un acord între diferitele partide din Sejm (în special în lumina majorității de trei cincimi necesare în conformitate cu noua lege pentru alegerea judecătorilor constituționali).

50. Comisia de la Veneția observă, de asemenea, că articolul 19 din lege prevede solicitarea unui aviz al Consiliului Național al Magistraturii cu privire la candidații la funcția de judecător constituțional, Consiliul urmând să audieze acești candidați. Necesitatea și oportunitatea unui astfel de aviz nu este clară în mod imediat, având în vedere că candidații nu sunt neapărat magistrați profesioniști, dar - având în vedere, de asemenea, că avizul Consiliului Național al Magistraturii nu este, în orice caz, obligatoriu pentru Sejm - Comisia consideră că acesta poate contribui la depolitizarea procesului de selecție, cu condiția ca Consiliul Național al Magistraturii să fie într-adevăr reformat conform planului⁶⁷.

2. Proiect de amendamente constituționale

51. Similar cu Legea privind Tribunalul Constituțional, articolul 1 din Proiectul de modificare a Constituției prevede introducerea unor incompatibilități pentru candidații la funcția de judecător constituțional (în alin. 2 al articolului 194 din Constituție), iar articolul 2 din proiect prevede o majoritate de trei cincimi pentru alegerea celor 15 judecători (a se vedea în privința și comentariile făcute în partea A cu privire la reînnoirea integrală a Tribunalului Constituțional), în 14 zile de la intrarea în vigoare a modificărilor constituționale. Comisia de la Veneția face trimitere la observațiile pe care le-a făcut mai sus cu privire la Legea cu privire la Tribunalul Constituțional cu privire la aceste incompatibilități și la majoritatea calificată.

52. Cu toate acestea, în ceea ce privește majoritatea de trei cincimi, Comisia de la Veneția notează că, deoarece această dispoziție este inclusă în articolul 3 din proiectul de lege și nu în modificările constituționale în sine, ea va fi valabilă doar pentru primele alegeri după încheierea mandatului actualilor judecători constituționali, Legea privind Tribunalul Constituțional reglementând alegerile ulterioare. După cum s-a spus

⁶⁴ CDL-AD(2016)001, para. 141.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ A se vedea, de exemplu, problema ridicată de reclamant în cauza Curții Europene a Drepturilor Omului M.L. împotriva Poloniei, a se vedea mai sus, para. 43, 73, 128 și 131. O hotărâre recentă a Curții Constituționale în cauza U 4/24 că rezoluția Seimului de înființare a unei comisii de anchetă privind Pegasus a fost neconstituțională a ridicat îngrijorări similare.

⁶⁷ Vezi pe această temă: CDL-AD(2024)018.

mai sus, schimbarea majorității necesare pentru alegerea judecătorilor constituționali nu ar trebui lăsată doar pe seama legislației ordinare.

53. Când este vorba de mecanismul anti-blocaj, spre deosebire de Legea cu privire la Tribunalul Constituțional care nu conține un mecanism de combatere a blocajului (dar – după cum am menționat mai sus – prevede doar că Președintele Sejm-ului reia procedura de selecție a judecătorilor la Tribunalul Constituțional și că judecătorii rămân în funcție la expirarea mandatului până când un succesor a fost ales), articolul 3 din proiectul de lege prevede alegerea cu majoritate absolută dacă după două luni niciun judecător nu a fost ales cu o majoritate de trei cincimi. La fel ca majoritatea calificată, un mecanism antiblocare trebuie inclus în Constituție însăși, și nu doar în proiectul de lege care reglementează prevederile tranzitorii la modificările constituționale, deoarece ar trebui să fie aplicabil tuturor alegerilor judecătorilor constituționali. În plus, după părerea Comisiei de la Veneția, mecanismul de combatere a blocajului propus nu este propice pentru găsirea unui consens cu privire la candidați și nu va împiedica majoritatea de guvernământ a zilei să întârzie procedurile pentru ca candidații săi preferați să fie aleși cu majoritate absolută. Reamintind recomandarea sa din 2016, Comisia de la Veneția recomandă încă o dată modificarea Constituției „*pentru a introduce o majoritate calificată pentru alegerea judecătorilor Tribunalului Constituțional de către Sejm, combinată cu un mecanism eficient de combatere a blocajului*”.⁶⁸

D. Referitor la alte elemente ale celor două Legi și proiectele de amendamente constituționale

54. Pe lângă prevederile îndreptate spre realizarea celor trei măsuri generale precizate de Comitetul de Miniștri pentru executarea hotărârii Xero Flor, Legea privind prevederile de introducere a Legii privind Tribunalul Constituțional, Legea privind Tribunalul Constituțional și proiectele de amendamente constituționale conțin o serie de alte prevederi demne de remarcat.

1. Legea cu privire la dispozițiile de introducere a Legii cu privire la Tribunalul Constituțional

55. Articolul 15 din lege prevede posibilitatea ca judecătorii numiți înainte de intrarea în vigoare a noii legi privind Tribunalul Constituțional să se pensioneze (în același timp păstrându-și statutul de judecători pensionați și beneficiile, oferind astfel un stimulent financiar pentru a-și înceta funcția înainte de expirarea mandatului).⁶⁹ Comisia de la Veneția a criticat anterior schemele de pensionare anticipată din perspectiva securității mandatului (ca garanție esențială a independenței acestora și a inamovibilității judecătorilor), și în ceea ce privește Polonia, când acestea erau obligatorii⁷⁰ sau când afectau un număr mare de judecători.⁷¹ Cu toate acestea, așa cum s-a indicat anterior, în principiu, în cazul în care sistemul de pensionare anticipată rămâne cu adevărat voluntar, adică excluzând orice presiune nejustificată (politică sau personală) asupra judecătorilor în cauză sau atunci când nu este menită să influențeze rezultatul proceselor pendinte, nu există standarde care să determine Comisia de la Veneția să se opună acestei posibilități.⁷²

2. Legea cu privire la Tribunalul Constituțional

56. Similar cu proiectele de amendamente constituționale (a se vedea mai jos), articolul 11 din Legea privind Tribunalul Constituțional prevede o limită a mandatului președintelui și vicepreședintelui Tribunalului Constituțional (adică trei ani, reînnoibil o singură dată, în comparație cu un mandat nereînnoibil de șase ani cum era înainte) și prevede că doi candidați pentru fiecare funcție urmează să fie propuși (de către Adunarea Generală a Judecătorilor Tribunalului Constituțional, ca și până acum) Președintelui Republicii.

⁶⁸ CDL-AD(2016)001, para. 140.

⁶⁹ În mod normal, plecarea anticipată a unui judecător al Curții Constituționale ar fi posibilă - în conformitate cu articolele 41 și 42 din noua lege privind Curtea Constituțională, numai dacă un judecător „din cauza unei boli, a unei infirmități sau a pierderii puterii, (...) a fost declarat permanent incapabil să exercite atribuțiile de judecător al Tribunalului de către medicul legist al instituției de asigurări sociale”.

⁷⁰ CDL-AD(2017)031, Polonia - Aviz cu privire la proiectul de lege de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național; referitor la proiectul de lege de modificare a Legii privind Curtea Supremă, propus de Președintele Poloniei, și la Legea privind organizarea instanțelor de drept comun, para. 44-52 și 130.

⁷¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2012)001, Ungaria - Aviz cu privire la Legea CLXII din 2011 privind statutul juridic și remunerarea judecătorilor și Legea CLXI din 2011 privind organizarea și administrarea instanțelor, para. 102-110.

⁷² CDL-AD(2019)024, para. 60.

Practicile din statele membre ale Comisiei de la Veneția cu privire la selecția președinților (și vicepreședinților) curților constituționale variază foarte mult și nu poate fi identificat niciun standard european comun în acest domeniu.⁷³

57. Pe lângă incompatibilitățile funcționale ale candidaților la funcția de judecător constituțional menționate mai sus, articolul 17, alin. 3 din lege adaugă că *„o persoană care a fost membru al unui partid politic poate candida pentru funcția de judecător al Tribunalului dacă au trecut cel puțin patru ani de la încetarea calității de membru al unui partid politic”*, în plus articolul 26, alin. 1 care prevede că *„un Judecător al Tribunalului nu poate aparține unui partid politic sau unui sindicat (...)”*, reflectând o prevedere similară din articolul 195, alin. 3 din Constituție. După cum a afirmat anterior Comisia de la Veneția,⁷⁴ o simplă apartenență la un partid în ultimii patru ani nu ar trebui să descalifice o persoană de a deveni judecător constituțional și, prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă eliminarea acestei interdicții din articolul 17 din lege. Când vine vorba de interzicerea apartenenței la partid în timpul mandatului (articolul 26, alin. 1 din lege), Comisia de la Veneția observă că nu există un standard european în acest sens, practicile care variază între statele membre ale Comisiei de la Veneția (în general, totuși, fiind recunoscută importanța reținerii din partea judecătorilor în exercitarea activităților politice) și consideră că – în interesul salvării aspectului independenței și imparțialității judecătorilor din Tribunalul Constituțional – o astfel de interdicție ar putea fi justificată.⁷⁵ În mod similar, practica aderării la sindicate de către judecători (judecători constituționali sau administrativi, civili și penali) variază în statele membre ale Comisiei de la Veneția și, cu condiția ca aceste sindicate, de regulă, să nu se angajeze în activități politice dincolo de chestiunile privind sistemul judiciar, Comisia de la Veneția consideră că aderarea la un sindicat care reprezintă interesele judecătorilor nu ar trebui să fie considerată a priori incompatibilă cu funcția de judecător al Tribunalului Constituțional, având în vedere și garanția suplimentară prevăzută la articolul 26 din lege, care interzice *„orice activități profesionale sau publice incompatibile cu principiile independenței justiției și a judecătorilor”*.⁷⁶ Constatând că acest lucru ar necesita un amendament constituțional, Comisia de la Veneția recomandă, pe termen lung, să se reconsidere dacă limitările privind apartenența sindicală din Constituție și din Lege ar trebui menținute.

58. În conformitate cu articolul 20 din lege, Președintele Republicii Polone va avea obligația de a accepta jurământul unui judecător nou ales al Tribunalului Constituțional în cel mult 14 zile de la alegerea sa de către Sejm (și dacă aceasta este nu este posibil, jurământul se depune în scris, cu semnătura judecătorului legalizată și depusă Președintelui Sejmului). După cum a subliniat anterior Comisia de la Veneția cu privire la Polonia, spre deosebire de jurământul deputaților și al membrilor guvernului, depunerea jurământului judecătorilor constituționali nu este menționată în Constituție și, prin urmare, nu poate *„fi văzută ca fiind necesară pentru validarea alegerii judecătorilor constituționali”*.⁷⁷ În plus, Comisia a afirmat că *„Acceptarea jurământului de către Președinte este cu siguranță importantă – și ca semn vizibil de loialitate față de Constituție – dar are o funcție în primul rând ceremonială”*.⁷⁸ Pe fondul situației din 2015, când judecătorii legal aleși ai Tribunalului Constituțional au fost împiedicați să-și exercite atribuțiile prin refuzul președintelui de a le accepta jurământul, în contradicție cu hotărârile Tribunalului Constituțional din 3 și 9 decembrie 2015, Comisia salută faptul că Legea clarifică faptul că acceptarea jurământului de partea Președintelui este obligatorie, nu opțională și că, în cazurile în care nu este posibil ca judecătorilor să li se accepte jurământul, acest lucru poate fi făcută în scris.

59. Articolele 28-31 din lege se referă la imunitatea judecătorilor, prevăzând că judecătorul nu poate fi tras la răspundere penală sau privat de libertate fără acordul Adunării Generale a Tribunalului Constituțional și nu poate fi arestat sau reținut decât în cazuri când a fost prins *in flagrant delict*. Comisia de la Veneția salută faptul că, odată cu amendamentele adoptate de Sejm, nu mai este o instanță disciplinară, ci Adunarea Generală care își dă acordul pentru tragerea la răspundere penală a unui judecător constituțional sau privarea

⁷³ CDL-AD(2016)026, para. 27. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, CDL-STD(1997)020, Componenta Curților Constituționale, secțiunile 3.1 și 3.2

⁷⁴ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)034, Ucraina - Aviz cu privire la proiectul de lege privind Curtea Constituțională, para. 32

⁷⁵ CDL-STD(1997)020, secțiune 5, p. 16

⁷⁶ A se vedea, în ceea ce privește judecătorii de drept comun: Comisia de la Veneția, CDL-AD(2015)018, Raport privind libertatea de exprimare a judecătorilor, para. 13; Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), Avizul nr. 23 (2020) privind rolul asociațiilor de judecători în susținerea independenței sistemului judiciar, paragrafele 66-69; A se vedea, de asemenea, privind apartenența la sindicate, Consiliul Economic și Social al Organizației Națiunilor Unite, Principiile de conduită judiciară de la Bangalore (2002), articolul 4.13 și comentariul paragraful 176.

⁷⁷ CDL-AD(2016)001, para. 108. În conformitate cu articolul 104 alineatul (2) din Constituție, deputații Seimului depun jurământul în prezența Seimului; În conformitate cu articolul 151 din Constituție, membrii guvernului au depus jurământul în prezența președintelui republicii.

⁷⁸ Ibid.

acestui de libertate, ceea ce mai clar delimitează răspunderea penală și disciplinară.⁷⁹ Cu toate acestea, din aceste dispoziții nu reiese clar că imunitatea acordată judecătorilor constituționali se limitează la actele săvârșite în exercitarea funcțiilor lor. Comisia de la Veneția a subliniat constant că judecătorii, inclusiv judecătorii constituționali, ar trebui să beneficieze de imunitate numai în exercitarea funcțiilor sale legale.⁸⁰ Un judecător, chiar și un judecător constituțional, trebuie să fie supus dreptului penal comun pentru fapte detașabile din funcția sa. Prin urmare, se recomandă să se clarifice în lege că imunitatea acordată judecătorilor cuprinde numai imunitate funcțională (în așteptarea ca regulamentul de procedură al Tribunalului să conțină alte criterii privind procedura de ridicare a acestei imunități de către Adunarea Generală a Tribunalului).

60. În conformitate cu articolul 33 din lege, judecătorii sunt răspunzători disciplinar pentru „*abaterea manifestă și flagrantă sau o încălcare a legii, o încălcare a demnității funcției de judecător al Tribunalului sau orice alt comportament neetic care poate submina încrederea în imparțialitatea și independența ei*” și va fi, de asemenea, răspunzător pentru comportamentul anterior preluării funcției „*dacă conduita sa a dus la neîndeplinirea obligației statului sau s-a dovedit nedemn de funcția de judecător al Tribunalului*”. În ceea ce privește aceasta din urmă, Comisia de la Veneția salută faptul că, în versiunea adoptată a legii, răspunderea disciplinară pentru comportamentul anterior intrării în funcție este acum limitată la situațiile în care circumstanțele acestui comportament nu erau cunoscute în ziua alegerii sale, care limitează aplicarea retroactivă a prevederilor privind răspunderea disciplinară. De asemenea, este salutat faptul că, în versiunea adoptată a Legii, Președintele Republicii și Procurorul General nu mai pot solicita inițierea de proceduri disciplinare împotriva unui judecător; aceasta poate fi făcută numai de un judecător sau de un judecător pensionar al Tribunalului.

61. În ciuda acestor aspecte pozitive, dispozițiile, așa cum sunt în prezent, ar putea fi îmbunătățite în continuare. În principiu, abaterile disciplinare trebuie formulate cu suficientă precizie într-o lege, pentru a permite judecătorilor să prevadă ce fel de conduită poate duce la răspundere disciplinară.⁸¹ Motivele răspunderii disciplinare (de exemplu, „încălcarea demnității funcției de judecător al Tribunalului” și – înainte de preluarea funcției – comportament care are ca rezultat „neîndeplinirea îndatoririi funcției de stat” sau „nedemn de funcția de judecător al Tribunalului”) sunt definite destul de vag. Chiar dacă utilizarea unor formule generale este obișnuită în dispozițiile privind abaterile disciplinare, astfel de termeni prezintă riscul de a fi utilizați abuziv, mai ales în absența unei jurisprudențe care să permită o interpretare consecventă a acestor termeni⁸² sau atunci când nu sunt compensate prin garanții procedurale suplimentare.⁸³ În contextul polarizat actual din Polonia, este important să se evite orice percepție că acesta ar putea fi cazul. În plus, deși este pozitiv că articolul 37 din lege prevede o varietate de posibile sancțiuni disciplinare (adică avertisment, mustrare, sancțiuni financiare, revocare din funcția de judecător al Tribunalului și privarea de statutul de judecător pensionar), nu precizează ce tip de sancțiune i se poate aplica cărei abateri disciplinare și nici nu prevede ca sancțiunile să fie proporționale cu gravitatea abaterii.⁸⁴ În fine și raportat la punctul anterior, sancțiunile disciplinare includ revocarea din funcție. După cum s-a menționat mai devreme, inamovibilitatea judecătorilor este un subprincipiu al independenței judiciare și orice excepție de la acest principiu ar trebui să se bazeze pe dispozițiile constituționale.⁸⁵ În general, revocarea din funcție ar trebui să fie posibilă doar în cazuri excepționale, pentru abateri disciplinare foarte grave. Prin urmare, ar trebui precizat ce tip de conduită poate duce la demiterea din funcție. Având în vedere cele de mai sus, Comisia de la Veneția recomandă să se formuleze cu o mai mare precizie care conduită constituie abatere disciplinară (sau ca orice lipsă de precizie inevitabil să fie compensată prin garanții procedurale suplimentare pentru abaterile disciplinare pentru care se pot aplica sancțiuni deosebit de severe) și care sancțiuni se aplică, prevăzând în mod explicit că

⁷⁹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2013)014, Ucraina – Aviz cu privire la proiectul de lege privind modificările la Constituție, consolidarea independenței judecătorilor și la modificările la Constituție propuse de Adunarea Constituțională, para. 49.

⁸⁰ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2017)011, Armenia – Aviz cu privire la proiectul de lege constituțională privind Curtea Constituțională, para. 36.

⁸¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)013, Kazahstan – Aviz cu privire la proiectul de Cod de etică judiciară, punctele 24 și 25. A se vedea, de asemenea, CDL-AD(2016)007, Lista de verificare a statului de drept, para. 77: „Infraacțiunile care conduc la sancțiuni disciplinare și consecințele juridice ale acestora ar trebui stabilite în mod clar în lege”.

⁸² CEDO, Oleksandr Volkov v. Ucraina, nr. 21722/11, 9 ianuarie 2013, paras. 179-184.

⁸³ De exemplu, în cazul unor încălcări disciplinare care ar duce la revocarea din funcție, deoarece comportamentul a fost „nedemn de funcția de judecător al Tribunalului”, ar putea fi prevăzută o cerință de majoritate de două treimi sau chiar unanimitate a judecătorilor. A se vedea: Comisia de la Veneția, CDL-AD(2012)009, Ungaria – Aviz cu privire la Legea CLI din 2011 privind Curtea Constituțională, para. 19.

⁸⁴ A se vedea în mod similar, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2022)020, Liban – Aviz cu privire la proiectul de lege privind independența instanțelor judiciare, para. 97.

⁸⁵ Articolul 180 din Constituția Poloniei prevede că revocarea unui judecător din funcție „poate avea loc numai în temeiul unei hotărâri judecătorești și numai în cazurile descrise de lege”.

sanctiunile disciplinare ar trebui să fie proporționale cu abaterea disciplinară respectivă și clarificând ce abateri disciplinare pot duce la demitere din funcție *ultima ratio*.

62. Articolul 35 din lege prevede un proces disciplinar în două instanțe, așa cum este cazul pentru Legea din 2016 privind statutul judecătorilor Tribunalului Constituțional, dar cu diferența că completul de primă instanță este format din cinci judecători (în loc de trei, cum este acum), iar completul de a doua instanță șapte judecători (în loc de cinci, ca acum). În mod similar cu legea actuală, componența completului de judecată se decide printr-o tragere la sorți efectuată de președintele Tribunalului, cu o diferență demnă de remarcată că acesta poate include și judecători pensionari ai Tribunalului, dacă aceștia sunt de acord cu aceasta. Având în vedere că judecătorii Tribunalului care se află în calitate de instanță disciplinară de primă instanță nu pot fi incluși în a doua instanță, iar judecătorul acuzat, președintele Tribunalului și judecătorul care acționează în calitate de avocat disciplinar sunt, de asemenea, excluși, este o modalitate de a se asigura că există suficienți judecători să se prezinte ca instanță disciplinară în prima și a doua instanță.

63. Unii dintre interlocutorii Comisiei de la Veneția au pus sub semnul întrebării legitimitatea acestui lucru, având în vedere că judecătorii pensionați nu mai sunt judecători interimari ai Tribunalului. Cu toate acestea, se remarcă faptul că atât Legea din 2016 privind statutul judecătorilor Tribunalului Constituțional, în vigoare în prezent, cât și noua lege conferă un statut special judecătorilor pensionați ai Tribunalului (diferit de cel al funcționarilor publici sau al altor judecători pensionați), prin care aceștia continuă să fie supuși anumitor dispoziții (sub rezerva răspunderii disciplinare). În opinia Comisiei de la Veneția, judecătorii pensionari sunt încă foarte legați de Tribunalul Constituțional, ceea ce ar putea justifica acordarea unui rol în procedurile disciplinare. Deși Comisia de la Veneția are unele rezerve cu privire la funcționalitatea acestui lucru (și prin faptul că poate duce la o mare varietate de jurisprudență disciplinară), ea apreciază creativitatea acestei scheme oarecum neobișnuite, prin faptul că asigură competența de a judeca în procedurile disciplinare rămâne în sarcina Tribunalului, garantând în același timp că există un număr adecvat de judecători care să prevadă o procedură de recurs solidă (ceea ce este cu atât mai important pentru a evita orice utilizare abuzivă a normelor disciplinare sau percepția acestora – pentru modificarea componenței Tribunalului) și asigurându-se, în același timp, că faptul că toți actualii judecători ai Tribunalului Constituțional au fost numiți de aceeași majoritate politică nu constituie un obstacol în calea tragerii la răspundere a judecătorilor constituționali.

64. Articolul 112 din lege prevede acum că deciziile Tribunalului trebuie să fie promulgate în conformitate cu principiile și procedura stabilite în Constituție.⁸⁶ În acest sens, ar fi fost binevenit dacă s-ar fi făcut fără echivoc (fie în această lege, fie în Legea din 20 iulie 2000 privind promulgarea actelor normative și a anumitor alte acte juridice) că publicarea hotărârilor Tribunalului Constituțional nu necesită nicio intervenție din partea prim-ministrului, guvernului sau orice alt organism politic. În acest context, se mai reamintește că Comisia de la Veneția a criticat ferm refuzul unui guvern anterior de a publica hotărârile Tribunalului Constituțional.⁸⁷ Încă o dată, într-o mișcare similară, ca urmare a adoptării rezoluției din 6 martie de către Sejm, guvernul a refuzat să publice orice hotărâre a Tribunalului Constituțional (în timp ce, înainte de adoptarea acestei rezoluții, hotărârile Tribunalului Constituțional în care au fost numiți neregulamentar judecătorii care au participat au fost publicate cu un anunț referitor la situația juridică determinată de CtEDO în hotărârea Xero Flor). Având în vedere opinia Comisiei de la Veneția, pentru hotărârile Tribunalului Constituțional la care au participat unul sau mai mulți judecători numiți neregulamentar, se poate prevedea într-adevăr că aceste hotărâri sunt supuse unei posibile redeschideri a procedurilor, așa cum s-a subliniat mai sus cu privire la Legea privind Dispozițiile introductive ale Legii privind Tribunalul Constituțional, dar, cu toate acestea, ele trebuie publicate. Toate celelalte hotărâri trebuie publicate fără alte intervenții din partea guvernului. A face altfel și a permite guvernului să controleze forța juridică a unei hotărâri ar „*încălca în mod flagrant independența instanței și statul de drept*”.⁸⁸ Pe scurt, așa cum a afirmat anterior Comisia de la Veneția, „*nici un sistem valid de justiție constituțională nu poate fi conceput în cazul în care validitatea hotărârilor Curții depinde de bunăvoința autorităților politice*”.⁸⁹

3. Proiect de amendamente constituționale

⁸⁶ Articolul 190, alin. 2 din Constituție prevede că hotărârile Curții Constituționale „se publică imediat în publicația oficială în care a fost promulgat actul normativ original. Dacă un act normativ nu a fost promulgat, atunci hotărârea va fi publicată în Monitorul Oficial al Republicii Polone, Monitor Polski”. La rândul său, alineatul 3 prevede „Hotărârea Curții Constituționale intră în vigoare de la data publicării sale (...)”

⁸⁷ CDL-AD(2016)001, para. 143.

⁸⁸ CDL-AD(2016)026, para. 82.

⁸⁹ Ibid., para. 81.

65. Proiectul de amendamente constituționale mai prevede includerea în articolul 193 din Constituție a unei a doua condiții prealabile pentru sesizarea unui act normativ, acord internațional ratificat sau statut la Tribunalul Constituțional:⁹⁰ aplicarea directă a Constituției, așa cum este evidențiată la articolul 8, para. 2, este insuficientă pentru a obține o astfel de hotărâre. După cum a indicat ministrul Justiției în scrisoarea adresată Comisiei de la Veneția, acest amendament are scopul de a facilita o aplicare mai largă și mai directă a Constituției în cadrul practicilor judiciare ale instanțelor. Se pare că acest amendament codifică situația de control constituțional difuz care s-a dezvoltat în ultimii opt ani. Acest lucru nu ridică nicio problemă cu standardele europene.

66. Similar cu Legea privind Tribunalul Constituțional (a se vedea mai sus), modificările constituționale prevăd o limită a mandatului președintelui și vicepreședintelui Tribunalului Constituțional (adică trei ani, reînnoibil o singură dată) și prevăd ca doi candidați pentru fiecare post să fie propuși (de Adunarea Generală a Judecătorilor Tribunalului Constituțional, ca și până acum) Președintelui Republicii. Comisia de la Veneția face trimitere la observațiile pe care le-a făcut mai sus în acest sens.

E. Alte chestiuni

67. Criza actuală din jurul Tribunalului Constituțional poate atrage luarea de măsuri suplimentare pentru a paraliza Tribunalul Constituțional (de exemplu, dacă Sejm-ul nu ar fi dispus să aleagă judecători la Tribunalul Constituțional până când nu vor putea fi numiți un număr suficient de noi judecători pentru a schimba direcția Tribunalului sau la o majoritate pentru a adopta modificări constituționale). Indiferent de viziunea Tribunalului Constituțional, paralizarea Tribunalului Constituțional nu va face nimic pentru a rezolva criza constituțională și nu va oferi decât o majoritate politică de guvernământ diferită în argumentele viitoare pentru a face același lucru. Cetățenii polonezi nu sunt serviți de un astfel de vid constituțional. Așa cum a spus anterior Comisia de la Veneția: „Respectarea principiului democratic fundamental al separației puterilor presupune ca nicio ramură a puterii (...) să nu i se permită, prin inacțiune deliberată (...), să blocheze funcționarea altei puteri.”⁹¹ Îndeamnă astfel toate organele statului să se ghideze după principiul cooperării loiale între instituții.⁹² Respectul pentru statul de drept presupune dorința de a respecta regulile jocului, oricât de grele ar fi aceste reguli, de a lucra în limitele sistemului constituțional pentru a-l schimba din interior.⁹³

IV. Concluzie

68. La cererea ministrului justiției al Poloniei, Comisia de la Veneția a evaluat Legea privind dispozițiile introductive ale Legii privind Tribunalul Constituțional și Legea privind Tribunalul Constituțional și proiectele de modificări constituționale.

69. În prezenta opinie, Comisia de la Veneția, subliniind necesitatea unei viziuni holistice asupra restabilirii statului de drept în Polonia și fără a pierde din vedere amploarea problemei și contextul reformei Tribunalului Constituțional, evaluează reformele propuse în primul rând ca o măsură de executare a hotărârilor CEDO, în special în cauza *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Poloniei*, pe care Polonia are obligația internațională de a o executa. După cum a precizat Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, executarea acestei hotărâri (și a altora, precum M.L. c. Poloniei) impune Poloniei să ia măsuri pentru 1) asigurarea componentei legale a Tribunalului Constituțional 2) abordarea statutului deciziilor adoptate cu participarea judecătorilor numiți neregulamentar și 3) împiedică influențarea nejustificată asupra numirii judecătorilor Tribunalului Constituțional. În acest sens, Comisia de la Veneția subliniază că salută determinarea autorităților de a reforma Tribunalul Constituțional. Recunoaște complexitatea efortului de a restabili legitimitatea Tribunalului Constituțional și, în general, a statului de drept în Polonia, în conformitate cu hotărârile CtEDO și cu principiile statului de drept. Restabilirea statului de drept înseamnă respingerea rădăcinii retragerii sale: ideea că

⁹⁰ Prima condiție, deja existentă, este ca litigiul pendinte în fața unei instanțe să se bazeze pe răspunsul la întrebarea adresată de această instanță Curții Constituționale.

⁹¹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2024)002, Bosnia și Herțegovina - Aviz cu privire la anumite chestiuni legate de funcționarea Curții Constituționale a Bosniei și Herțegovina, para. 11.

⁹² A se vedea în mod similar, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2012)026, România - Aviz cu privire la compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor întreprinse de Guvernul și Parlamentul României cu privire la alte instituții ale statului și cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului privind modificarea Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și a Ordonanței de urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea unui referendum al României, paragraful 73.

⁹³ Ibid., para. 72 „Implică, de asemenea, un comportament și practici constituționale, care facilitează respectarea regulilor formale de către toate organismele constituționale și respectul reciproc între ele”.

câștigătorul ia totul, că majoritatea poate guverna fără a ține cont de drepturile și aspirațiile legitime ale minorității.

70. În ceea ce privește asigurarea componenței legale a Tribunalului Constituțional, Comisia de la Veneția constată că Legea cu privire la dispozițiile de introducere a Legii privind Tribunalul Constituțional nu abordează fără echivoc statutul celor trei judecători numiți neregulamentar și nici consecințele implicării continue a acestora în deciziile pendinte. Pentru Comisia de la Veneția aceasta este o chestiune crucială, care ar trebui să fie abordată cu prioritate la nivel legislativ: celor trei judecători numiți neregulamentar ar trebui să li se solicite să se retragă imediat din toate cauzele pendinte, fără a le fi alocate cazuri noi. O astfel de retragere ar trebui să fie obligatorie și să funcționeze ex lege, în cazul în care judecătorii nu se retrag într-un termen scurt.

71. Soluția propusă în proiectul de modificări constituționale pentru a restabili componența legală a Tribunalului Constituțional prin reînnoirea completă a membrilor acestuia este ceva pe care Comisia de la Veneția nu o poate susține. Toate criticile care pot fi adresate Tribunalului Constituțional pentru rolul său în subminarea ordinii constituționale poloneze și contribuția la deficiențele sistemice ale sistemului judiciar (după cum se subliniază în jurisprudența CtEDO și CJUE) nu schimbă faptul că 12 dintre cei 15 actuali judecători ai Tribunalului Constituțional au fost aleși în conformitate cu procedura prevăzută constituțional, mandatele acestora nefiind încă încheiate. După cum a afirmat anterior Comisia de la Veneția, „*securitatea mandatului judecătorilor de la Curtea Constituțională este o garanție esențială a independenței acestora. Inamovibilitatea este concepută pentru a proteja judecătorii curții constituționale de influența majorității politice a zilei*”, pentru a evita ca fiecare nou guvern ar putea înlocui judecătorii în exercițiu cu cei nou aleși, la alegerea lor.⁸⁸ În același timp, Comisia de la Veneția a acceptat că, în cazul reformelor care introduc o îmbunătățire semnificativă a sistemului general, mandatul titularilor de funcții în exercițiu ar putea înceta prematur, pentru a nu paraliza eforturile de reformă necesare. Cu toate acestea, în Polonia, având în vedere că, înainte de a se putea aduce modificări Constituției, noile numiri ar putea conduce deja la o componență mai pluralistă a Tribunalului Constituțional, nu se poate spune că inamovibilitatea judecătorilor în exercițiu ai Tribunalului Constituțional ar „paraliza eforturile de reformă necesare” și că, la momentul adoptării viitoare a modificărilor constituționale, ar exista o nevoie urgentă de a întrerupe mandatul tuturor judecătorilor în exercițiu ai Tribunalului Constituțional. Întra-devăr, având în vedere că, în prezent, proiectele de amendamente constituționale nu au șanse credibile de a fi adoptate, cele mai bune șanse de a schimba componența Tribunalului Constituțional sunt prin ocuparea eventualelor posturi vacante. Menținerea mandatului actualilor judecători, al căror mandat nu va fi expirat în acel moment, ar avea avantajul suplimentar de a eșalona viitoarele numiri, împiedicând aceeași majoritate calificată să poată alege 15 judecători dintr-o singură dată.⁹⁴ În timp ce măsurile radicale, chiar dacă sunt adoptate de o majoritate constituțională, pot părea necesare, acestea pot risca să pară a fi determinate de dorința de a elibera Tribunalul de orice judecători rămași numiți de o majoritate anterioară, conferind proiectelor de amendamente un caracter *ad personam* contestabil și oferind pur și simplu argumente unei viitoare majorități constituționale pentru a face același lucru.

72. Cu referire la soluționarea situației hotărârilor adoptate cu participarea sau judecătorii numiți neregulamentar, Legea cu privire la dispozițiile introductive ale Legii privind Tribunalul Constituțional prevede o invalidare ex lege a tuturor hotărârilor și ordinelor Tribunalului Constituțional pronunțate de complete care au inclus judecători numiți neregulamentar. Comisia de la Veneția consideră că, în împrejurări normale, nu se poate accepta ca legiuitorul să anuleze printr-o lege comună hotărârile Tribunalului Constituțional. O diferență fundamentală în această privință este că nu legiuitorul polonez, ci o instanță internațională care pronunță hotărâri obligatorii, CtEDO, a decis că hotărârile care implică judecători numiți neregulamentar nu pot fi considerate hotărâri pronunțate de un „tribunal independent și imparțial stabilit de lege.”. Cu toate acestea, orice soluție de abordare a statutului acestor hotărâri ar trebui să fie proporțională cu scopul său, atingând un echilibru atent între abordarea încălcărilor dreptului la un proces echitabil și nevoia de verititudine juridică (res judicata, în special în ceea ce privește persoanele având drepturi dobândite cu bună-credință). Deși recunoaște marja de apreciere a statelor membre în a decide natura exactă a măsurilor generale care trebuie luate pentru executarea hotărârilor CtEDO, Comisia de la Veneția consideră că scopul de a aborda încălcările dreptului la un proces echitabil ar putea fi atins prin mijloace mai moderate decât prin declararea nulă a tuturor hotărârilor care implică judecători numiți neregulamentar. Acest lucru este cu atât mai mult cu cât din hotărârea CtEDO în cazul Xero Flor nu rezultă că toate deciziile adoptate cu participarea judecătorilor numiți neregulamentar să fie declarate nule. Mai degrabă, redeschiderea procedurilor ar trebui să fie posibilă. În acest context, Comisia de la Veneția subliniază importanța distingerii dintre efectele *ex nunc* și *ex tunc*. În

⁹⁴ CDL-AD(2019)024, para. 58.

timp ce nulitatea absolută a hotărârilor ar putea atrage efecte ex tunc, anulabilitatea ar putea implica doar efecte ex nunc. În contextul relevant pentru situația în cauză, CtEDO nu impune decât anulabilitatea deciziilor. Prin urmare, Comisia de la Veneția consideră că este esențial să clarifice în ce condiții o decizie este eliminată sau nu și în ce condiții pot fi redeschise procedurile. Având în vedere acest lucru, recomandă autorităților să reconsidere invalidarea ex lege a hotărârilor și ordonanțelor care implică judecători numiți neregulamentar, oferind o abordare mai adaptată, salvând astfel certitudinea juridică, prin luarea în considerare a posibilității persoanelor vizate și entităților cu candidați în fața Tribunalului Constituțional pentru a solicita redeschiderea procedurilor.

73. În ceea ce privește prevenirea influenței nejustificate asupra numirii judecătorilor Tribunalului Constituțional, Comisia de la Veneția salută faptul că o majoritate de trei cincimi pentru alegerea judecătorilor constituționali și noi cerințe de incompatibilitate au fost acum incluse atât în Legea privind Tribunalul Constituțional, cât și în proiectul constituțional. amendamente, cu scopul de a depolitiza alegerea judecătorilor constituționali, și că o categorie mai largă de entități decât *Sejm*-ul și Prezidiul *Sejm* poate propune candidați la funcția de judecători ai Tribunalului Constituțional. Majoritatea calificată necesară pentru alegerea judecătorilor constituționali în temeiul noii legi (și a modificărilor constituționale în viitor) subliniază necesitatea unui mecanism eficient de combatere a blocajului, în special în actualul climat politic polarizat. Un astfel de mecanism anti-blocare ar trebui să fie mai puternic decât o reinițiere a procedurilor (și/sau alegerea cu majoritate simplă după două luni, așa cum se prevede în proiectul de amendamente constituționale). Reamintind ceea ce a spus Comisia de la Veneția cu privire la Polonia în 2016, o alternativă valabilă ar fi cu siguranță introducerea unui sistem prin care o treime dintre judecătorii constituționali să fie aleși fiecare de trei puteri de stat, președintele Poloniei, *Sejm* și sistemul judiciar⁹⁵. Acest lucru ar ajuta într-un fel să desprindă alegerea judecătorilor constituționali de majoritatea politică a zilei. Totuși, chiar și într-un astfel de sistem, ar fi important ca componenta parlamentară să fie aleasă cu majoritate calificată.⁹⁶

74. Pe lângă măsurile care vizează punerea în aplicare a hotărârii Xero Flor, atât Legea privind Tribunalul Constituțional, cât și proiectul de amendamente constituționale conțin o serie de caracteristici pozitive, inspirate de evenimentele din ultimii nouă ani. Aceasta include precizarea că acceptarea jurământului judecătorilor constituționali de către Președintele Republicii este obligatorie, nu opțională. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția recomandă să se facă noi modificări la Legea privind Tribunalul Constituțional, reconsiderând apartenența la un partid politic (în ultimii patru ani) ca o cerință de neeligibilitate pentru candidații la funcția de judecători ai Tribunalului Constituțional, revizuind în lege limitările privind apartenența la sindicat a judecătorilor (și eventual din Constituție), clarificând că imunitatea acordată judecătorilor constituționali cuprinde numai imunitatea funcțională și formulând cu mai multă precizie care conduită constituie un act disciplinar; infracțiune (sau având această lipsă de precizie compensată prin garanții procedurale suplimentare pentru abaterile disciplinare pentru care pot fi aplicate sancțiuni deosebit de severe) și ce sancțiuni se aplică, prevăzând, de asemenea, în mod explicit că sancțiunile disciplinare ar trebui să fie proporționale cu abaterea disciplinară și clarificarea abaterilor disciplinare care pot duce la demiterea din funcție *ultima ratio*.

75. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților poloneze pentru asistență suplimentară în această chestiune.

⁹⁵ CDL-AD(2016)001, para. 141.

⁹⁶ Ibid.