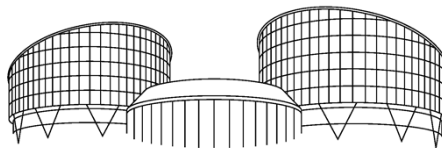


This document has been translated and revised with the financial assistance of the Council of Europe. The [European Institute of Romania](#) is solely responsible for this translation. Acest document a fost tradus și revizuit cu asistența financiară a Consiliului Europei. [Institutul European din România](#) este singurul responsabil pentru această traducere.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

MAREA CAMERĂ

CAUZA GRZEȚA ÎMPOTRIVA POLONIEI

(Cererea nr. 43572/18)

HOTĂRÂRE

Art. 6 § 1 (civil) • Acces la o instanță • Lipsa controlului judecătoresc privind încetarea prematură *ex lege*, ulterior reformei legislative, a mandatului de membru al Consiliului Național al Magistraturii (KRS) deținut de un judecător în funcție la Curtea Administrativă Supremă • Art. 6 aplicabil • Contestație reală și serioasă privind dreptul, conform legislației naționale, de a exercita până la final mandatul de membru judecător al KRS • Prima condiție a criteriilor *Eskelinen* care trebuie clarificată astfel încât să includă excluderea implicită, în legislația națională, a accesului la o instanță în cazul judecătorilor • A doua condiție a criteriilor *Eskelinen* nu este îndeplinită deoarece excluderea reclamantului de la accesul la o instanță nu a fost justificată pentru motive obiective în interesul statului, având în vedere impactul negativ al reformei asupra independenței KRS • Independența justiției trebuie înțeleasă în mod incluziv și aplicată nu doar judecătorilor în rolul lor judiciar, ci și celor în rolul de membru într-un consiliu al magistraturii • Necesitatea de a proteja independența consiliului magistraturii față de puterile executivă și legislativă pentru a garanta integritatea procesului de numire a judecătorilor • Necesitatea de a avea disponibile, în cazurile de revocare a membrilor consiliului magistraturii, garanții procedurale similare celor din cazurile de destituire sau revocare a judecătorilor • Reforme succesive în Polonia care au avut ca rezultat slăbirea independenței justiției și a respectării statului de drept • Atingere adusă înseși esenței dreptului de acces la o instanță

STRASBOURG

15 martie 2022

Prezenta hotărâre este definitivă, dar poate suferi modificări de formă.

CUPRINS

MAREA CAMERĂ.....	1
INTRODUCERE	3
PROCEDURA	3
ÎN FAPT	5
I. ORIGINEA ȘI CONTEXTUL CAUZEI	5
II. CIRCUMSTANȚELE CAUZEI	10
CADRUL LEGAL ȘI PRACTICA RELEVANTE	17
I. DREPTUL ȘI PRACTICA INTERNE	17
A. Dreptul intern	17
B. Practica internă	23
II. DREPTUL ȘI PRACTICA INTERNAȚIONALE RELEVANTE	44
A. Convenția privind dreptul tratatelor, adoptată la Viena	44
B. Curtea Permanentă de Justiție Internațională	44
C. Organizația Națiunilor Unite	45
D. Consiliul Europei	45
E. Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului din cadrul Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE/ODIHR) 60	
III. DREPTUL UNIUNII EUROPENE	62
A. Tratatul privind Uniunea Europeană	62
B. Carta drepturilor fundamentale	62
C. Jurisprudența CJUE	63
D. Comisia Europeană	76
E. Parlamentul European	78
IV. MATERIALE DE DREPT COMPARAT	79
ÎN DREPT	80
I. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 6 § 1 DIN CONVENȚIE	80
A. Cu privire la admisibilitate	81
B. Cu privire la fond	121
II. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 13 DIN CONVENȚIE	124
III. CU PRIVIRE LA APLICAREA ART. 41 DIN CONVENȚIE	125
A. Prejudiciu	125
B. Cheltuieli de judecată	125
C. Dobânzi moratorii	127
PENTRU ACESTE MOTIVE, CURTEA,	127

OPINIA CONCORDANTĂ A JUDECĂTORULUI LEMMENS	129
I. Introducere	129
II. Aplicabilitatea art. 6 § 1	129
A. Existența unui „drept” revendicat	129
B. Caracterul „civil” al dreptului	130
III. Dreptul de acces la o instanță.....	133
IV. Observație finală	134
OPINIA COMUNĂ PARȚIAL SEPARATĂ A JUDECĂTORILOR SERGHIDES ȘI FELICI.....	135
A. Introducere	135
B. Îndeplinirea cerințelor prevăzute de art. 41	135
C. „Constatarea unei încălcări” și „reparația echitabilă” în temeiul art. 41 135	
D. Concluzie: consecințele neacordării unei despăgubiri pentru prejudiciul moral.....	136
OPINIA SEPARATĂ A JUDECĂTORULUI WOJTYCZEK	137
1. Observații preliminare.....	137
2. Probleme legate de justiția procedurală	137
3. Probleme de metodologie juridică	140
4. Conținutul dreptului național	143
5. Criteriile <i>Eskelinen</i> astfel cum au fost aplicate în speță.....	149
6. Consecințele juridice ale hotărârii.....	151
7. Concluzie.....	151

În cauza Grzęda împotriva Poloniei,

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, reunită în Marea Cameră, compusă din:

Robert Spano, *președinte*,
Jon Fridrik Kjølbro,
Síofra O’Leary,
Yonko Grozev,
Paul Lemmens,
Krzysztof Wojtyczek,
Valeriu Grițco,
Egidijus Kūris,
Carlo Ranzoni
Alena Poláčková,
Georgios A. Serghides,
Lətif Hüseynov,
Gilberto Felici,
Darian Pavli,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato,
Saadet Yüksel, *judecători*,

și Abel Campos, *grefier adjunct*,

după ce a deliberat în camera de consiliu, la 19 mai și 15 decembrie 2021, pronunță prezenta hotărâre, adoptată la cea din urmă dată:

INTRODUCERE

1. Cauza are ca obiect lipsa accesului reclamantului la o instanță în legătură cu încetarea prematură și pretins arbitrară a mandatului său de membru judecător al Consiliului Național al Magistraturii. Acesta a invocat, de asemenea, art. 6 § 1 și art. 13 din Convenție.

PROCEDURA

2. La originea cauzei se află cererea nr. 43572/18 îndreptată împotriva Republicii Polone, prin care un resortisant al acestui stat, domnul Jan Grzęda („reclamantul”), a sesizat Curtea la 4 septembrie 2018, în temeiul art. 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („Convenția”).

3. Reclamantul a fost reprezentat de domnul M. Pietrzak și doamna M. Maćzka-Pacholak, avocați în Varșovia. Guvernul Poloniei („Guvernul”) a fost reprezentat de agentul guvernamental, domnul J. Sobczak, din cadrul Ministerului Afacerilor Externe.

4. Cererea a fost repartizată Secției I a Curții (art. 52 § 1 din Regulamentul de procedură). La 9 iulie 2019, cererea a fost comunicată Guvernului.

5. Președintele secției a autorizat (art. 36 § 2 din Convenție și art. 44 § 3 din Regulament) Rețeaua Europeană a Consiliilor Judiciare („RECJ”), Amnesty International împreună cu Comisia Internațională a Juriștilor, Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului (Polonia), Comisarul pentru drepturile omului din Republica Polonă și Asociația judecătorilor polonezi Iustitia, să depună, fiecare, observații scrise.

6. La 10 noiembrie 2020, o cameră a Secției I a informat părțile cu privire la intenția de a-și declina competența în favoarea Marii Camere. La 9 decembrie 2020, Guvernul a formulat o obiecție cu privire la propunerea camerei. La aceeași dată, reclamantul și-a exprimat consimțământul pentru declinarea de competență.

7. La 9 februarie 2021, o cameră a acestei secții, compusă din Ksenija Turković, președinte, Krzysztof Wojtyczek, Linos-Alexandre Sicilianos, Alena Poláčková, Gilberto Felici, Erik Wennerström, Raffaele Sabato, judecători, și Renata Degener, grefier adjunct de secție, a examinat motivele invocate de Guvern în susținerea obiecției sale. Camera a concluzionat, cu majoritate de voturi, că obiecția nu poate fi considerată „motivată în mod corespunzător” și a decis că nu poate să admită obiecția Guvernului ca fiind valabilă în temeiul art. 30 din Convenție coroborat cu art. 72 § 1 și § 4 din Regulament¹. Prin urmare, aceasta și-a declinat competența în favoarea Marii Camere.

8. Compunerea Marii Camere a fost decisă în conformitate cu prevederile art. 26 § 4 și § 5 din Convenție și art. 24 din Regulament. La a doua deliberare, Carlo Ranzoni, judecător supleant, a înlocuit-o pe Ksenija Turković, care nu a mai putut participa la examinarea cauzei (art. 24 § 3 din Regulament).

9. Reclamantul și Guvernul au depus, fiecare, observații cu privire la admisibilitate și fondul cauzei (art. 71 și art. 59 § 1 din Regulament).

10. În plus, s-au primit observații de la terți: Fundația „Judecători pentru Judecători” (Țările de Jos) împreună cu profesorul L. Pech; Raportorul special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților, domnul D. García-Sayán; precum și guvernele Danemarcei și Regatului Țărilor de Jos; toate aceste părți au fost autorizate de președintele Marii Camere pentru a interveni în procedura scrisă (art. 36 § 2 din Convenție și art. 71 § 1 și art. 44 § 3 din Regulament). Comisarul pentru drepturile omului din Republica Polonă și Asociația judecătorilor polonezi Iustitia au prezentat observații scrise suplimentare. Observațiile prezentate camerei de ceilalți terți intervenienți au fost incluse în dosarul cauzei transmis Marii Camere.

11. Marea Cameră a luat act de decizia camerei de a-și declina competența în favoarea Marii Camere și de motivele respingerii de către aceasta a obiecției Guvernului cu privire la declinare. Marea Cameră a observat, de

¹ Motivarea deciziei Camerei a fost rezumată în comunicatul de presă publicat pe website-ul Curții la 18 februarie 2021, la adresa <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6943268-9336044>.

HOTĂRÂREA GRZĘDA ÎMPOTRIVA POLONIEI

asemenea, că Guvernul nu a contestat decizia pronunțată de cameră în procedura aflată pe rolul său. În consecință, Marea Cameră nu s-a pronunțat cu privire la decizia camerei de a-și declina competența ori motivele acestei decizii și a procedat la examinarea cauzei.

12. La 19 mai 2021 a avut loc o ședință prin intermediul unei videoconferințe în Palatul Drepturilor Omului din Strasbourg (art. 71 și 59 § 3 din Regulament). La ședință a participat Comisarul pentru drepturile omului din Republica Polonă, pe care președintele l-a autorizat să participe la procedura orală în fața Marii Camere.

S-au prezentat în fața Curții:

(a) *pentru Guvern*

Dl	J. SOBCHAK,	<i>agent,</i>
Dna	A. ROGALSKA-PIECHOTA,	<i>co-agent;</i>

(b) *pentru reclamant*

Dl	M. PIETRZAK,	
Dna	M. MAŁCZKA-PACHOLAK,	<i>consilier,</i>
Dl	A. PŁOSZKA,	<i>consilier,</i>
Dl	J. GRZĘDA,	<i>reclamant;</i>

(c) *pentru terțul intervenient Comisarul pentru drepturile omului din Republica Polonă*

Dl	M. TABOROWSKI, comisar adjunt,
Dl	M. WRÓBLEWSKI, director, Oficiul Comisarului,
Dl	P. FILIPEK, expert-șef, Oficiul Comisarului.

Curtea a ascultat declarațiile făcute de domnul Sobczak, domnul Pietrzak, doamna Małczka-Pacholak și domnul Filipek, precum și răspunsurile acestora la întrebările adresate de judecători.

ÎN FAPT

13. Curtea consideră că esențial pentru înțelegerea naturii și a contextului plângerii reclamantului, precum și a împrejurărilor care au dus la apariția acesteia (detaliată la pct. 29 și următoarele *infra*), este să descrie contextul intern mai larg în care se încadrează prezenta procedură.

I. ORIGINEA ȘI CONTEXTUL CAUZEI

14. Un candidat al Partidului Lege și Justiție (*Prawo i Sprawiedliwość*) a câștigat alegerile prezidențiale din mai 2015 și a început mandatul în august 2015. În urma alegerilor generale din 25 octombrie 2015, o coaliție condusă

de același partid a obținut majoritatea în Seim (camera inferioară a Parlamentului) și a format guvernul. Aceasta nu a întrunit majoritatea necesară pentru modificarea Constituției.

15. Una dintre primele acțiuni ale noii majorități a vizat Curtea Constituțională. La 8 octombrie 2015, anteriorul Seim, a șaptea legislatură, a ales cinci noi judecători ai Curții Constituționale. Trei dintre aceștia urmau să înlocuiască judecătorii ale căror mandate se încheiau la 6 noiembrie 2015, adică în timpul legislaturii precedente a Seimului, iar doi urmau să îi înlocuiască pe cei ale căror mandate expirau la 2 și 8 decembrie 2015. Președintele Republicii a refuzat să accepte jurământul acestora. Noul Seim, a opta legislatură, și-a desfășurat prima sesiune la 12 noiembrie 2015, dată care a marcat începutul legislaturii sale. La 25 noiembrie 2015, noul Seim, printr-o acțiune fără precedent, a adoptat rezoluții de revocare a alegerii celor cinci judecători de către Seimul precedent. Ulterior, la 2 decembrie 2015, camera inferioară a ales cinci judecători care imediat au depus jurământul în fața Președintelui Republicii. În hotărârea din 3 decembrie 2015 (nr. K 34/15), Curtea Constituțională a statuat că un judecător al acestui organ ar trebui să fie ales de Seimul a cărui legislatură cuprindea data la care postul său a devenit vacant. Instanța a confirmat această concluzie în patru hotărâri ulterioare². În consecință, a șaptea legislatură a Seimului a putut să aleagă trei judecători, în timp ce a opta legislatură a Seimului a putut să aleagă în mod valabil doi judecători. Alegerea a trei judecători (M.M., L.M. și H.C.) în decembrie 2015 pentru locuri ocupate deja în octombrie a declanșat o controversă juridică intensă și a marcat începutul a ceea ce analiștii numesc criza statului de drept din Polonia.

16. O expunere detaliată a faptelor relevante referitoare la Curtea Constituțională se găsește în hotărârea *Xero Flor w Polsce sp. Z o.o. împotriva Poloniei* (nr. 4907/18, pct. 4-63, 7 mai 2021). În hotărârea respectivă, Curtea a constatat încălcarea art. 6 § 1 în ceea ce privește dreptul la o „instanță instituită de lege” ca urmare a participării la procedura în fața Curții Constituționale a judecătorului M.M. sus-menționat, despre a cărui alegere constatase că fusese viciată de nereguli grave.

17. În ianuarie 2017, Guvernul a anunțat planuri de reformare a instanțelor de drept comun, a Consiliului Național al Magistraturii (*Krajowa Rada Sądownictwa*; „KRS” sau „Consiliul”) și a Curții Supreme.

18. În ceea ce privește instanțele de drept comun, Legea din 12 iulie 2017 de modificare a Legii privind organizarea instanțelor de drept comun a extins competențele ministrului Justiției, care este în același timp procurorul general (a se vedea *infra*, pct. 38), cu privire la organizarea internă a instanțelor, precum și numirea și revocarea președinților și vicepreședinților instanțelor. De asemenea, a extins competențele acestuia în domeniile promovării și

² Hotărârea din 9 decembrie 2015, nr. K 35/15; decizia din 7 ianuarie 2016, nr. U 8/15; hotărârea din 9 martie 2016, nr. K 47/15; și hotărârea din 11 august 2016, nr. K 39/16.

disciplinei. Legea din 12 iulie 2017 prevedea că, în termen de 6 luni de la adoptare, ministrul poate revoca  i numi pre edint ii  i vicepre edint ii instanțelor în mod discreționar. Doi vicepre edint i de instanța revocați din funcțiile lor în temeiul acestei legi au depus cereri la Curte, pl ng ndu-se că revocarea lor prematură nu putea face obiectul unui control jurisdicțional.  n hotărârea *Broda  i Bojara  mpotriva Poloniei* (nr. 26691/18  i 27367/18, 29 iunie 2021), Curtea a constatat că reclaman ii au fost priva i de dreptul de acces la o instanța, cu încălcarea art. 6   1, în legătură cu deciziile ministrului de revocare din funcțiile lor înainte de expirarea mandatelor respective.

19.  n iulie 2017, Parlamentul a adoptat, de asemenea, Legea de modificare a Legii privind KRS  i Legea privind Curtea Supremă. Totuși, Președintele Republicii nu le-a promulgat. Ulterior, președintele a prezentat Seimului propriile propuneri legislative pentru institu iile în discuție.

20.  n decembrie 2017, Parlamentul a adoptat Legea de modificare a Legii privind KRS („Legea de modificare din 2017”). Legea de modificare din 2017 a transferat Seimului competența de alegere a celor 15 membri judecători ai KRS care apar inuse inițial adunărilor judecătorilor respective. De asemenea, aceasta a avut ca efect încetarea prematură a mandatelor membrilor judecători care, la fel ca reclamantul, fuseseră aleși în temeiul reglementărilor anterioare (a se vedea *infra*, pct. 52  i 54).

21.  n decembrie 2017, Parlamentul a adoptat, de asemenea, noua Lege privind Curtea Supremă. Legea, printre altele, a modificat organizarea Curții Supreme prin înființarea a două noi camere: (1) Camera disciplinară (*Izba Dyscyplinarna*)  i (2) Camera de control extraordinar  i cauze publice (*Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych*). Judecătorii din noile camere au fost numiți de Președintele Republicii la recomandarea noului KRS.  n hotărârea *Reczkowicz  mpotriva Poloniei* (nr. 43447/19, 22 iulie 2021), Curtea a statuat despre Camera Disciplinară a Curții Supreme că nu era o „instanța instituită de lege”  i a constatat o încălcare a art. 6   1 din Convenție în această privin . Această hotărâre a rămas definitivă la 22 noiembrie 2021, când colegiul Marii Camere a luat act de retragerea de către Guvern a cererii sale de trimitere a cauzei în fa a Marii Camere.  n hotărârea *Doli ska-Ficek  i Ozimek  mpotriva Poloniei* (nr. 49868/19  i 57511/19, 8 noiembrie 2021, încă ner mas  definitivă la data adoptării prezentei hotărâri), Curtea a constatat o încălcare similară a art. 6   1 din Convenție, concluzion nd despre Camera de control extraordinar  i cauze publice a Curții Supreme că nu era o „instanța instituită de lege”³.

22. Noua Lege privind Curtea Supremă, de asemenea, a redus v rsta de pensionare pentru judecătorii Curții Supreme de la 70 la 65 de ani, astfel încât aproximativ o treime din judecătorii acestei instanțe ar trebui să părăsească funcțiile în mod anticipat, inclusiv primul președinte al Curții Supreme.

³ Curtea nu se va referi la *Doli ska-Ficek  i Ozimek  mpotriva Poloniei* sau la oricare dintre hotărârile sale care nu erau definitive la data adoptării prezentei hotărâri sau la hotărârile altor instanțe pronunțate după adoptarea prezentei hotărâri.

Președintelui Republicii i s-a acordat o marjă discreționară pentru a decide dacă să permită persoanelor respective să își continue mandatul după împlinirea acestei vârste. Comisia Europeană a introdus împotriva Poloniei o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în legătură cu adoptarea acestei legi. Curtea de Justiție a Uniunii Europene („CJUE”) a pronunțat la 17 decembrie 2018 o ordonanță provizorie de suspendare a aplicării dispozițiilor relevante ale legii (C-619/18 R, EU:C:2018:1021). Ulterior, în hotărârea din 24 iunie 2019 [*Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme)*, C-619/18, C-619/18, EU:C:2019:531], a hotărât că prin reducerea vârstei de pensionare a judecătorilor în exercițiu Polonia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dreptului Uniunii. În urma ordonanței provizorii din 17 decembrie 2018, Parlamentul a modificat Legea privind Curtea Supremă. S-a limitat aplicarea noii vârste de pensionare de 65 de ani numai în cazul judecătorilor Curții Supreme care au intrat în exercițiu după 1 ianuarie 2019 și a permis reîncadrarea în această instanță a judecătorilor care au intrat în exercițiu înainte de această dată și care au fost obligați să se pensioneze în temeiul reglementării în litigiu.

23. În plus, normele privind răspunderea disciplinară a judecătorilor au fost modificate în mod semnificativ prin Legea din 8 decembrie 2017 privind Curtea Supremă de modificare a Legii privind organizarea instanțelor de drept comun. Legislația modificată a sporit considerabil rolul ministrului Justiției/procurorului general în domeniul disciplinei judiciare. Potrivit Comisiei de la Veneția, a existat „o intensificare a procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor ordinari” și „s-au demarat anchete [...] cu privire la mai mult de 40 de judecători care și-au exprimat criticile la adresa reformei”⁴. În octombrie 2019, Comisia Europeană a inițiat o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor cu motivarea că Polonia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dreptului UE prin adoptarea noului regim disciplinar aplicabil judecătorilor. La 8 aprilie 2020, CJUE, prin ordonanță provizorie, a obligat Polonia, până la soluționarea cauzei, să suspende aplicarea dispozițiilor privind competențele Camerei disciplinare pentru a se pronunța în cauzele disciplinare referitoare la judecători (C-791/19 R, EU:C:2020:277). În pofida ordonanței provizorii a CJUE, Camera disciplinară a continuat activitatea și a decis, de exemplu, să ridice imunitatea de jurisdicție penală în cauzele îndreptate împotriva judecătorilor. În Hotărârea din 15 iulie 2021 [*Comisia/Polonia (Regim disciplinar aplicabil judecătorilor)*, cauza C-791/19, EU:C:2021:596], CJUE a statuat că regimul disciplinar aplicabil judecătorilor din Polonia nu este compatibil cu dreptul UE (a se vedea *infra*, pct. 160-161).

⁴ A se vedea Avizul comun de urgență al Comisiei de la Veneția și al Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) din cadrul Consiliului Europei referitor la modificarea Legii privind instanțele de drept comun, a Legii privind instanțele supreme și a altor legi din 18 iunie 2020, CDL-AD(2020)017, pct. 11. La 1 septembrie 2020, o cauză de acest tip a fost comunicată Guvernului: *Tuleya*, nr. 21181/19.

24. La 20 decembrie 2017, Comisia Europeană a inițiat pentru prima dată procedura prevăzută la art. 7 alin. (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE). Comisia a prezentat Consiliului Uniunii Europene o propunere motivată, invitându-l să constate existența unui risc clar de încălcare gravă de către Republica Polonă a statului de drept. Aceasta s-a referit, printre altele, la amenințările la adresa independenței instanțelor de drept comun. Comisia a observat că, în decurs de 2 ani, s-au adoptat mai mult de 13 legi consecutive care afectează întreaga structură a sistemului de justiție din Polonia. Trăsătura comună a tuturor acestor modificări legislative a fost aceea că puterii executive sau legislative i s-a permis în mod sistematic să influențeze în mod semnificativ componența, competențele, administrarea și funcționarea acestor autorități și organe (a se vedea *infra*, pct. 163).

25. În decembrie 2019, Parlamentul a adoptat Legea de modificare a Legii privind organizarea instanțelor de drept comun, a Legii privind Curtea Supremă și a altor legi („Legea de modificare din 2019”). Legea de modificare din 2019, care a intrat în vigoare la 14 februarie 2020, a introdus noi abateri și sancțiuni disciplinare aplicabile judecătorilor, inclusiv pentru contestarea legalității numirilor judecătorilor făcute cu participarea noului KRS. La 31 martie 2021, Comisia Europeană a inițiat procedura în constatarea neîndeplinirii obligațiilor cu privire la legea respectivă. Comisia a considerat că legea aducea atingere independenței judecătorilor polonezi și era incompatibilă cu supremația dreptului Uniunii. În plus, legea împiedica instanțele poloneze, inclusiv prin recurgerea la proceduri disciplinare, să aplice în mod direct anumite dispoziții ale dreptului UE care protejează independența judecătorilor și să adreseze CJUE cereri de decizii preliminare cu privire la astfel de chestiuni. De asemenea, Comisia a decis să adreseze CJUE o cerere de măsuri provizorii până la pronunțarea unei hotărâri în cauza respectivă. La 14 iulie 2021, vicepreședinta CJUE a pronunțat o ordonanță provizorie în cauză (C-204/21 R, EU:C:2021:593). Polonia a fost obligată să suspende, printre altele, aplicarea mai multor dispoziții din Legea privind Curtea Supremă și Legea privind organizarea instanțelor de drept comun, astfel cum a fost modificată prin Legea de modificare din 2019, referitoare la competențele Camerei Disciplinare a Curții Supreme. La 27 octombrie 2021, vicepreședinta CJUE a obligat Polonia la plata către Comisia Europeană a unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 1 000 000 de euro pe zi până în ziua în care acest stat membru se va conforma obligațiilor care decurg din Ordonanța vicepreședintei Curții din 14 iulie 2021, sau, în caz contrar, până în ziua pronunțării hotărârii prin care se va finaliza judecata în cauza C-204/21 (C-204/21 R, EU:C:2021:878).

26. La 29 martie 2021, prim-ministrul a depus o cerere la Curtea Constituțională, solicitându-i să verifice, printre altele, constituționalitatea art. 19 alin. (1) al doilea paragraf coroborat cu art. 4 alin. (3) TUE interpretat în sensul că, în scopul asigurării unei protecții jurisdicționale efective, organul de aplicare a legii a fost autorizat sau obligat să aplice dispoziții

legale într-un mod incompatibil cu Constituția. Prim-ministrul a contestat, de asemenea, constituționalitatea art. 19 alin. (1) al doilea paragraf coroborat cu art. 2 TUE, interpretat în sensul că abilitază o instanță să verifice independența judecătorilor numiți de Președintele Republicii și să examineze o rezoluție a KRS referitoare la o propunere adresată Președintelui Republicii de numire a unui judecător. În hotărârea din 7 octombrie 2021 (nr. K 3/21), Curtea Constituțională a statuat că dispozițiile atacate din TUE sunt incompatibile cu Constituția (a se vedea *infra*, pct. 96-97).

27. La 27 iulie 2021, procurorul general (cu privire la legătura dintre această funcție și cea de ministru al Justiției, a se vedea *infra*, pct. 38) a depus la Curtea Constituțională o cerere prin care contesta constituționalitatea art. 6 § 1 din Convenție în legătură cu hotărârea Curții în cauza *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* (citată anterior). Acesta a susținut că art. 6 § 1 din Convenție este neconstituțional, în măsura în care (1) termenul „instanță” utilizat în această dispoziție includea Curtea Constituțională, (2) permitea ca procedurile în fața acestei instanțe să se circumscrie cerințelor care decurg din art. 6 din Convenție și (3) cuprindea controlul exercitat de către Curte în legătură cu legalitatea alegerii judecătorilor Curții Constituționale pentru a stabili dacă această instanță este o instanță independentă și imparțială instituită de lege. În hotărârea din 24 noiembrie 2021 (nr. K 6/21), Curtea Constituțională a admis în parte această contestație (a se vedea *infra*, pct. 98-99).

28. La 9 noiembrie 2021, procurorul general a depus la Curtea Constituțională o cerere în care susținea că art. 6 § 1 din Convenție este incompatibil cu mai multe dispoziții constituționale. Cererea are ca obiect hotărârile pronunțate de Curte în cauzele *Broda și Bojara și Reczkowicz* (ambele citate anterior). El a susținut că art. 6 § 1 din Convenție este neconstituțional, în măsura în care (1) acesta a autorizat Curtea să creeze, în temeiul legislației naționale, dreptul subiectiv al unui judecător de a ocupa un post administrativ în sistemul judiciar, (2) cerința de „instanță instituită de lege” inclusă în această dispoziție nu ținea seama de dispozițiile universal obligatorii ale Constituției și legilor poloneze, nici de hotărârile definitive și universal obligatorii ale Curții Constituționale a Poloniei, și (3) a permis instanțelor naționale sau internaționale să se pronunțe cu privire la compatibilitatea, pe de o parte, a legilor privind organizarea instanțelor judecătorești, jurisdicția instanțelor judecătorești și a KRS cu, pe de altă parte, Constituția Poloniei și Convenția, pentru a stabili dacă a fost îndeplinită cerința de „instanță instituită de lege”. Cauza se află pe rolul Curții Constituționale (nr. K 7/21).

II. CIRCUMSTANȚELE CAUZEI

29. Reclamantul s-a născut în 1956 și locuiește în Piła.

30. În 1986, reclamantul a fost numit judecător la Tribunalul Districtual Trzcianka și ulterior judecător la Tribunalul Regional Poznań. În aprilie 1999

a fost numit judecător la Curtea Administrativă Supremă. La momentul respectiv, era membru al Tribunalului Administrativ Regional Gorzów Wielkopolski.

31. La 11 ianuarie 2016, reclamantul a fost ales de Adunarea generală a judecătorilor Curții Administrative Supreme cu participarea reprezentanților adunărilor generale ale judecătorilor de la instanțele administrative provinciale în funcția de membru al Consiliului Național al Magistraturii pentru un mandat de 4 ani, respectiv până la 11 ianuarie 2020 (a se vedea dispozițiile constituționale și legislative relevante de la pct. 66 și 68 *infra*).

32. KRS este un organ investit, în temeiul Constituției, cu misiunea de a garanta independența instanțelor și a judecătorilor (a se vedea art. 186 § 1 din Constituție). Una dintre funcțiile sale principale este de a evalua și a desemna candidați pentru numirea în funcția de judecător pentru fiecare grad și tip de instanță. Candidații propuși de KRS sunt prezentați Președintelui Republicii spre numire.

33. Art. 187 § 1 din Constituție prevede că KRS are următoarea componență: (1) primul președinte al Curții Supreme, ministrul Justiției, președintele Curții Administrative Supreme și o persoană numită de Președintele Republicii; (2) 15 judecători aleși dintre judecătorii de la Curtea Supremă, instanțele de drept comun, instanțele administrative și instanțele militare; și (3) 4 membri aleși de Seim dintre deputații săi și 2 membri aleși de Senat dintre senatorii săi (a se vedea *infra*, pct. 66).

34. În ianuarie 2017, Guvernul a anunțat planuri pentru o reformă judiciară la scară largă referitoare la KRS, Curtea Supremă și instanțele de drept comun. Ministrul Justiției a explicat că o reformă cuprinzătoare era necesară, printre altele, pentru a spori eficiența administrării justiției și pentru a face mai democratică alegerea membrilor KRS.

35. La 14 martie 2017, Guvernul a introdus în Seim un proiect de lege, elaborat de Ministerul Justiției, pentru modificarea Legii din 2011 privind Consiliul Național al Magistraturii. În proiectul de lege s-a propus ca membrii judecători ai KRS să fie aleși de Seim în locul adunărilor judecătorilor și ca mandatul membrilor judecători în exercițiu să înceteze. Alte două proiecte de lege privind Curtea Supremă și organizarea instanțelor de drept comun au fost introduse de către deputații majorității.

36. Proiectul de lege pentru modificarea Legii privind KRS a fost criticat de KRS, Curtea Administrativă Supremă, Asociația Națională a Barourilor, Comisarul pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei și Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE) al Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (ODIHR) în avizele lor respective din 30 și 31 ianuarie, 5 și 12 aprilie, precum și 5 mai 2017. În avize s-a arătat că modificările propuse au încălcat Constituția prin faptul că au permis puterii legislative să preia controlul asupra KRS, în contradicție cu principiul separării puterilor în stat. Potrivit aceluiași avize, modificările ar conduce, de

asemenea, la încetarea în mod neconstituțional a mandatului de 4 ani prevăzut de Constituție pentru membrii judecători ai KRS.

37. În cadrul procesului legislativ, Guvernul a numit o serie de experți în drept constituțional în vederea evaluării constituționalității măsurilor propuse cu privire la KRS. Experții respectivi au afirmat că practica actuală constând în alegerea membrilor judecători ai KRS din rândul judecătorilor pentru un mandat individual – în locul unui mandat comun – nu era întemeiată pe Constituție. Guvernul nu a prezentat opiniile experților sus-menționați.

38. La 11 aprilie 2017, procurorul general, care este în același timp ministrul Justiției, în conformitate cu Legea privind Parchetul din 28 ianuarie 2016, care a fuzionat aceste două funcții, a depus la Curtea Constituțională o cerere prin care contesta constituționalitatea anumitor dispoziții ale Legii din 12 mai 2011 privind Consiliul Național al Magistraturii (*ustawa z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa*; „Legea din 2011 privind KRS”). În conformitate cu Constituția Poloniei, procurorul general are dreptul să sesizeze Curtea Constituțională [art. 191 § 1 pct. 1) din Constituție]. Procurorul general a susținut că, în ceea ce privește alegerea judecătorilor în cadrul KRS, dispozițiile în litigiu au tratat diferite grupuri de judecători în mod inegal, în funcție de gradul de jurisdicție, ceea ce a dus la o reprezentare inegală a judecătorilor în cadrul KRS. A contestat, de asemenea, dispozițiile referitoare la mandatul membrilor judecători aleși în cadrul KRS, susținând că tratarea mandatelor acestora ca având caracter individual era contrară Constituției.

39. Curtea Constituțională a pronunțat hotărârea la 20 iunie 2017 (nr. K 5/17) într-un complet de judecată compus din judecătorii M.W., G.J., L.M., M.M. (raportor) și J.P.

40. În observațiile sale generale, Curtea Constituțională a menționat că KRS este un organ constituțional însărcinat cu protejarea independenței instanțelor și a judecătorilor. A menționat, de asemenea, că KRS nu este o autoritate judecătorească și, prin urmare, normele constituționale relevante pentru instanțe nu erau aplicabile KRS. De asemenea, KRS nu ar trebui să fie considerat ca făcând parte din autonomia judiciară. Componenta hibridă a Consiliului l-a transformat într-un organ care asigură echilibrul și cooperarea între diferitele puteri ale statului.

41. Curtea Constituțională a considerat că dispozițiile referitoare la procedura de alegere a membrilor KRS din rândul judecătorilor de la instanțele de drept comun și instanțele administrative⁵ sunt incompatibile cu art. 187 § 1 pct. 2) și § 4 coroborat cu art. 32 din Constituție. Dispozițiile în litigiu au introdus o diferențiere nejustificată în ceea ce privește alegerea judecătorilor în cadrul KRS de la gradele respective ale instanțelor de drept comun și administrative și nu au oferit șanse egale de a candida la KRS.

⁵ Art. 11 § (3) și (4) coroborat cu art. 13 § (1) și (2), precum și art. 11 § (2) coroborat cu art. 12 § (1) din Legea din 2011 privind KRS.

Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile în litigiu au tratat în mod inegal judecătorii instanțelor districtuale și provinciale în comparație cu judecătorii curților de apel, precum și judecătorii instanțelor districtuale în comparație cu judecătorii instanțelor provinciale. Același lucru era valabil și pentru judecătorii instanțelor administrative provinciale, în comparație cu judecătorii Curții Administrative Supreme.

42. În al doilea rând, Curtea Constituțională a statuat că art. 13 § 3 din Legea din 2011 privind KRS, interpretat în sensul că mandatul membrilor KRS aleși dintre judecătorii instanțelor de drept comun are caracter individual, este incompatibil cu art. 187 § 3 din Constituție. Aceasta a arătat că existase o interpretare consacrată de KRS potrivit căreia mandatul judecătorilor aleși în calitate de membri ai KRS urma să se calculeze individual pentru fiecare dintre acești membri. Curtea Constituțională nu a fost de acord cu această interpretare, cu motivarea că aceasta ar fi contrară interpretării lingvistice, sistemice și funcționale a art. 187 § 3 din Constituție. Aceasta a remarcat că dispoziția respectivă utilizează termenul „mandat” la singular și o corelează cu sintagma „membri aleși ai KRS” la plural. În consecință, acest lucru însemna că toți membrii aleși ai KRS aveau un mandat comun, iar acesta se aplica în mod egal judecătorilor, deputaților și senatorilor. Acceptarea caracterului individual al mandatului membrilor judecători ai KRS ar conduce la o diferențiere nejustificată a statutului între membrii judecători, pe de o parte, și deputați și senatori, pe de altă parte, ca altă categorie de membri aleși ai Consiliului. Curtea Constituțională a constatat că interpretarea corectă a art. 187 § 3 din Constituție impune ca mandatul tuturor membrilor aleși ai KRS să aibă un caracter comun.

43. În ceea ce privește alegerea membrilor judecători ai KRS, Curtea Constituțională a statuat următoarele, în măsura relevantă:

„Curtea Constituțională în actuala componență nu este de acord cu poziția [Curții Constituționale] adoptată prin Hotărârea [din 18 iulie 2007] nr. K 25/07 potrivit căreia Constituția precizează că membrii [judecători] ai KRS trebuie să fie aleși de judecători. Art. 187 § 1 pct. 2) din Constituție prevede doar ca aceste persoane [membrii judecători ai KRS] să fie alese din rândul judecătorilor. Constituția nu precizează cine ar trebui să îi aleagă pe acești judecători. Astfel, din Constituție rezultă cine poate fi ales ca membru al KRS, dar nu se specifică modul de alegere a membrilor judecători ai Consiliului. Aceste aspecte au fost delegate reglementării legislative. Nu există niciun obstacol în calea alegerii judecătorilor din cadrul KRS de către judecători. Totuși, nu putem fi de acord cu afirmația că dreptul de a alege [membrii judecători ai KRS] este acordat exclusiv adunărilor judecătorilor. Deși art. 187 § 1 pct. 3) din Constituție precizează clar că deputații sunt aleși în KRS de către Seim, iar senatorii de către Senat, nu există orientări constituționale cu privire la membrii judecători ai KRS. Aceasta înseamnă că în Constituție nu se stabilește cine poate să aleagă judecătorii în cadrul KRS. Pentru acest motiv, trebuie remarcat faptul că această chestiune poate fi reglementată în mod diferit în limitele latitudinii acordate legiuitorului.”

44. Curtea Constituțională a constatat, în ceea ce privește principiul inamovibilității, că un membru judecător ales al KRS era protejat prin lege împotriva revocării; însă această protecție nu era absolută. Aceasta a fost de

acord cu poziția exprimată anterior de Curtea Constituțională (hotărârea din 18 iulie 2007, nr. K 25/07), potrivit căreia o încălcare a principiului inamovibilității poate fi justificată numai pentru motive extraordinare, valabile din punct de vedere constituțional. Curtea Constituțională a constatat că în Constituție nu se garanta inamovibilitatea membrilor KRS. Faptul că majoritatea membrilor KRS au fost aleși pentru un mandat de 4 ani nu făcea ca acesta să devină protejat de inamovibilitate. Inamovibilitatea nu era legată de organ ca atare, ci de anumite categorii de membri din componența acestuia. Totuși, Curtea Constituțională a constatat că garanția privind inamovibilitatea mandatului timp de 4 ani pentru membrii aleși ai KRS nu era absolută. Constituția, având în vedere propriul art. 187 § 4, permitea excepții legale de la mandatul de 4 ani.

45. În iulie 2017, adoptarea de către Parlament a celor trei proiecte de lege sus-menționate (a se vedea *supra*, pct. 18-19) a declanșat proteste publice de amploare. La 31 iulie 2017, Președintele Republicii a refuzat să promulge Legea de modificare a Legii privind KRS și a Legii privind Curtea Supremă. Legea din 12 iulie 2017 de modificare a Legii privind organizarea instanțelor de drept comun a fost semnată și a intrat în vigoare.

46. Ulterior, la 26 septembrie 2017, Președintele Republicii a introdus în Seim propriul proiect de lege referitor la modificarea Legii privind KRS (a se vedea *supra*, pct. 19).

47. În raportul explicativ s-a menționat că proiectul de lege acorda publicului, precum și judecătorilor, dreptul de a nominaliza candidați care să devină membri ai Consiliului. Proiectul de lege s-a referit la constatarea făcută în hotărârea Curții Constituționale din 20 iunie 2017 (nr. K 5/17), potrivit căreia problema modului în care urmau să fie aleși membrii judecători ai KRS a fost lăsată la latitudinea legiuitorului. Conform proiectului de lege, alegerea finală dintre candidații desemnați urma să fie efectuată de Seim cu o majoritate calificată de trei cincimi din voturi. În lipsa majorității calificate s-ar dovedi imposibile, se va organiza un vot suplimentar prin apel nominal.

48. Unul dintre obiectivele proiectului de lege a fost acela de a se distanța de principiul conform căruia membrii Consiliului selectați din rândul judecătorilor aveau mandate individuale. Potrivit raportului explicativ, Curtea Constituțională a constatat în hotărârea nr. K 5/17 din 20 iunie 2017 că această abordare (mandate individuale) contravine Constituției Poloniei. Proiectul de lege prevedea că membrii judecători ai KRS urmau să fie aleși pentru un mandat comun. Aceasta a propus, de asemenea, încetarea mandatelor membrilor judecători ai KRS aleși în temeiul dispozițiilor anterioare. Președintele a considerat că acest lucru este proporțional cu schimbările sistemice urmărite. În raportul explicativ s-a menționat că modificările majore aduse metodei de alegere a membrilor KRS au fost o expresie a „democratizării” procesului electoral și au constituit o dezvoltare a principiului statului de drept. Această „democratizare” a reprezentat un

interes public important și a justificat scurtarea mandatului membrilor KRS în exercițiu.

49. Proiectul de lege al președintelui a fost evaluat negativ de către Asociația Barourilor Naționale, Curtea Supremă, KRS, Comisarul pentru drepturile omului și Consiliul Național al Avocaților în avizele lor din 17, 23, 31 octombrie și 12 noiembrie 2017.

50. Legea din 8 decembrie 2017 de modificare a Legii privind Consiliul Național al Magistraturii (*ustawa z dnia 8 grudnia 2017 o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw* – „Legea de modificare din 2017”) a fost adoptată de Seim și de Senat la 8 și, respectiv, 15 decembrie 2017. Aceasta a fost promulgată de Președintele Republicii la 20 decembrie 2017 și a intrat în vigoare la 17 ianuarie 2018.

51. Potrivit Guvernului, Legea de modificare din 2017 a luat în considerare Hotărârea din 20 iunie 2017 pronunțată de Curtea Constituțională (nr. K 5/17) și a introdus un mandat comun pentru membrii judecători ai KRS (a se vedea *infra*, pct. 175).

52. Legea de modificare din 2017 a transferat Seimului competența de a alege membrii judecători ai KRS [art. 9a § (1)]. Aceasta prevedea la art. 9a § (3) că mandatul comun al noilor membri ai KRS începe în ziua următoare datei alegerii lor (a se vedea *infra*, pct. 71). Art. 6 din Legea de modificare din 2017 prevedea că mandatele membrilor judecători ai KRS aleși pe baza dispozițiilor anterioare vor continua până în ziua anterioară începerii mandatului noilor membri ai KRS (a se vedea *infra*, pct. 76).

53. Din cei aproximativ zece mii de judecători, 18 s-au decis să candideze la alegerile pentru noul KRS. Niciunul dintre membrii în exercițiu nu a decis să candideze. Un candidat la alegerile pentru noul KRS trebuia să fie susținut fie de un grup de 2.000 de cetățeni, fie de 25 de colegi judecători.

54. La 6 martie 2018, Seimul a ales, prin vot unic, 15 judecători în calitate de noi membri ai KRS cu o majoritate de trei cincimi din voturi. La aceeași dată, mandatul reclamantului de membru al KRS a fost revocat *ex lege* în temeiul art. 6 din Legea de modificare din 2017. Reclamantul nu a primit nicio notificare oficială cu privire la încetarea mandatului.

55. Dintre noii membri ai KRS, 13 erau judecători de la instanțe districtuale (primul grad al instanțelor de drept comun), unul era judecător de la o instanță provincială (al doilea grad al instanțelor de drept comun) și unul era judecător de la o instanță administrativă provincială. Nu au existat reprezentanți ai curților de apel, ai Curții Supreme sau ai instanțelor militare.

56. Reclamantul a susținut că Legea de modificare din 2017 nu prevedea nicio procedură, judiciară sau de altă natură, pentru a contesta încetarea prematură a mandatului său.

57. Reclamantul rămâne în funcție de judecător la Curtea Administrativă Supremă.

58. Au existat unele controverse legate de faptul că listele de susținători pentru candidații la Consiliu au fost păstrate confidențiale de către

președintele Seimului, în pofida acuzelor că unii candidați nu au obținut numărul necesar de semnături sau că au fost susținuți de doar câțiva judecători apropiați Guvernului, având în vedere că marea majoritate a boicotat aceste alegeri (a se vedea *infra*, pct. 224, susținerile organizației Iustitia, un terț intervenient). La momentul alegerii noilor membri ai Consiliului listele de susținători erau confidențiale și au rămas așa timp de aproape 2 ani după aceea. Listele au fost dezvăluite la 14 februarie 2020, după ce Curtea Administrativă Supremă a dispus acest lucru în hotărârea din 28 iunie 2019 (nr. I OSK 4282/18).

59. La 17 septembrie 2018, Adunarea generală a Rețelei Europene a Consiliilor Judiciare („RECJ”) a suspendat statutul KRS de membru al rețelei. Decizia a fost motivată de opinia Adunării generale, conform căreia noul KRS nu mai este independent de puterea legislativă și cea executivă. La 28 octombrie 2021, Adunarea generală a RECJ a dispus excluderea KRS din rețea. Adunarea generală și-a întemeiat decizia pe constatarea că noul KRS nu respecta una dintre condițiile de aderare prevăzute de statut, și anume aceea de a fi independent de puterea executivă și cea legislativă. În plus, a considerat că noul KRS nu reușea să garanteze independența puterii judecătorești din Polonia.

60. La 2 noiembrie 2018, KRS, în noua sa componență, a sesizat Curtea Constituțională cu o contestație referitoare la mai multe dispoziții ale Legii din 2011 privind KRS (astfel cum a fost modificată în decembrie 2017), inclusiv art. 9a privind noua modalitate de alegere a membrilor judecători ai Consiliului și natura mandatului acestora. La 14 februarie 2019, un grup de senatori a depus o cerere identică. Curtea Constituțională a decis să examineze împreună cele două cereri în cauza nr. K 12/18. Comisarul pentru drepturile omului a solicitat Curții Constituționale încetarea procedurii pe motiv de inadmisibilitate, întrucât noul KRS urmărea să confirme constituționalitatea legii.

61. La 25 martie 2019, Curtea Constituțională a pronunțat o hotărâre în această cauză. Completul de judecată a fost alcătuit din judecătorii J.P. (președinte), G.J., Z.J., J.Pi. (raportor) și A.Z. Judecătorul J.Pi. a fost ales judecător al Curții Constituționale în urma decesului judecătorului L.M., unul dintre judecătorii aleși în decembrie 2015 într-un post care fusese deja ocupat. Hotărârea a fost pronunțată în urma ședințelor din camera de consiliu din 14 și 25 martie 2019.

62. Curtea Constituțională a statuat că art. 9a din Legea din 2011 privind KRS (cu modificările respective), care acorda Seimului competența de a alege membrii judecători ai KRS și prevedea că mandatul comun al noilor membri ai KRS va începe în ziua următoare datei alegerii lor, este compatibil cu art. 187 § 1 pct. 2) și § 4 coroborat cu art. 2, art. 10 § 1 și art. 173, precum și cu art. 186 § 1 din Constituție. Aceasta s-a bazat, în esență, pe motivarea hotărârii din 20 iunie 2017 a Curții Constituționale (nr. K 5/17).

63. La 26 martie 2019, 7 judecători ai Curții Constituționale au făcut publică următoarea declarație:

„În legătură cu speculațiile apărute după ședința Curții Constituționale din 14 martie 2019 cu privire la Legea privind KRS, ne simțim obligați să informăm opinia publică:

La 13 martie 2019, cei 7 judecători ai Curții Constituționale: [L.K., P.P., M.P.-S., S.R., P.T., S.W.-J. și M.Z.], au transmis poziția lor, prin e-mail, președintelui Curții Constituționale [J.P.]. Aceștia au solicitat luarea de măsuri pentru judecarea cauzei nr. K 12/18 de către plenul Curții Constituționale în ședință [publică]. Aceștia au subliniat că examinarea cauzei de către un complet de judecători numit din nou cu încălcarea ordinii alfabetic impuse de lege [și anume Legea privind organizarea Curții Constituționale și procedura în fața acestuia] a lipsit Curtea Constituțională de transparență și credibilitate.

În chestiuni referitoare la Curtea [Constituțională] și Constituție, fiecare judecător constituțional are dreptul și îndatorirea de a-și prezenta poziția inclusiv în cadrul procedurilor nejudiciare. Poziția comunicată a constituit o exercitare a acestui drept.”

CADRUL LEGAL ȘI PRACTICA RELEVANTE

I. DREPTUL ȘI PRACTICA INTERNE

A. Dreptul intern

1. *Dispoziții constituționale*

(a) *Dispoziții constituționale anterioare Constituției din 1997*

64. Propunerea de înființare a KRS a fost unul dintre rezultatele negocierilor în format „masă rotundă” desfășurate între regimul comunist și opoziția democratică în 1989.

65. Legea din 7 aprilie 1989 de modificare a Constituției Republicii Populare Polone din 1952 a instituit KRS. În conformitate cu art. 60 § 1 din Constituția din 1952, modificată, judecătorii urmau să fie numiți de președinte la propunerea KRS. Competențele și componența KRS urmau să fie reglementate prin lege (art. 60 § 3). Legea constituțională din 17 octombrie 1992 a menținut regula potrivit căreia judecătorii urmau să fie numiți de președinte la propunerea KRS (art. 42).

(b) *Constituția Republicii Polone din 1997*

66. Constituția Republicii Polone a fost adoptată de Adunarea Națională la 2 aprilie 1997 și ratificată prin referendum la 25 mai 1997. A intrat în vigoare la 17 octombrie 1997. Dispozițiile relevante ale Constituției au următorul conținut:

Articolul 2

„Republica Polonă este un stat de drept, democratic și care aplică principiile justiției sociale.”

HOTĂRÂREA GRZEȔA ÎMPOTRIVA POLONIEI

Articolul 7

„Autoritățile publice funcționează în temeiul și în limitele legii.”

Articolul 8

- „1. Constituția este legea supremă a Republicii Polone.
2. Prevederile Constituției se aplică direct, cu excepția cazurilor în care Constituția dispune altfel.”

Articolul 10

- „1. Sistemul de guvernare al Republicii Polone are la bază principiul separării puterilor în stat, al echilibrului dintre puterile legislativă, executivă și judecătorească.
2. Dieta (Sejm) și Senatul exercită puterea legislativă. Președintele Republicii Polone și Consiliul de Miniștri exercită puterea executivă. Instanțele judecătorești și tribunalele exercită puterea judecătorească.”

Articolul 60

„Cetățenii polonezi care beneficiază de drepturi publice depline au dreptul de acces la funcții publice în condiții de egalitate.”

Articolul 91

- „1. După publicarea sa în Monitorul Oficial al Republicii Polone [Dziennik Ustaw], un acord internațional ratificat devine parte integrantă a legislației naționale și este de imediată aplicare, cu excepția cazului în care nu necesită adoptarea unei legi de punere în aplicare.
2. În caz de neconcordanță între prevederile acordului internațional ratificat prin lege și o lege internă prevalează normele acordului internațional.
3. De asemenea, în caz de neconcordanță între prevederile unui acord internațional ratificat de Republica Polonă de instituire a unei organizații internaționale și o lege internă, normele acordului internațional sunt de imediată aplicabilitate și primează în raport cu legea internă.”

Articolul 173

„Instanțele judecătorești și tribunalele constituie o putere separată și sunt independente de celelalte puteri în stat.”

Articolul 178 § 1

„Judecătorii, în exercițiul funcțiilor lor, sunt independenți și se supun numai Constituției și legilor.”

Articolul 179

„Judecătorii sunt numiți de Președintele Republicii la propunerea Consiliului Național al Magistraturii, pentru o perioadă nedeterminată de timp.”

Articolul 186

„1. Consiliul Național al Magistraturii veghează la independența instanțelor judecătorești și a judecătorilor.

2. Consiliul Național al Magistraturii poate cere Curții Constituționale să se pronunțe cu privire la constituționalitatea unor acte normative, în măsura în care acestea privesc independența instanțelor judecătorești și a judecătorilor.”

Articolul 187

„1. Consiliul Național al Magistraturii se compune din:

(1) Prim-președintele Curții Supreme, Ministrul Justiției, Președintele Curții Administrative Supreme și o persoană numită de Președintele Republicii;

(2) 15 judecători aleși dintre judecătorii Curții Supreme, ai instanțelor de drept comun, ai instanțelor administrative și ai instanțelor judecătorești militare;

(3) Patru membri aleși de Dietă (Seim) din rândul deputaților săi și doi membri aleși de Senat din rândul senatorilor.

2. Consiliul Național al Magistraturii își alege dintre membrii săi președintele și doi vicepreședinți.

3. Durata mandatului membrilor aleși în Consiliul Național al Magistraturii este de patru ani.

4. Organizarea, sfera de activitate și procedura Consiliului Național al Magistraturii, precum și modalitățile de alegere a membrilor săi sunt prevăzute de lege.”

Articolul 238 § 1

„Mandatul organelor publice constituționale și cel al persoanelor din componența acestora, alese sau numite înainte de intrarea în vigoare a Constituției, încetează în momentul expirării termenului prevăzut de dispozițiile în vigoare înainte de data intrării în vigoare a Constituției.”

2. *Legile anterioare privind Consiliul Național al Magistraturii*

67. Prima lege privind KRS a fost adoptată la 20 decembrie 1989. A doua lege privind KRS a fost adoptată la 27 iulie 2001. Cele două legi prevedeau că membrii judecători ai Consiliului urmau să fie aleși de adunările relevante ale judecătorilor de la instanțe de grade diferite și de tipuri diferite. Legea din 2001 privind KRS prevedea explicit că membrii judecători ai KRS urmau să fie aleși pentru un mandat complet.

3. *Legea din 12 mai 2011 privind Consiliul Național al Magistraturii (Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa – „Legea din 2011 privind KRS”)*

68. Dispozițiile naționale relevante din Legea din 2011 privind KRS, în versiunea în vigoare la 17 ianuarie 2018, au următorul conținut:

HOTĂRÂREA GRZEȔA ÎMPOTRIVA POLONIEI

Art. 3

„1. Printre competențele Consiliului se numără:

(1) examinarea și evaluarea candidaților pentru posturile de judecători la Curtea Supremă și posturile de judecători la instanțele de drept comun, instanțele administrative și instanțele militare, precum și a posturilor de judecători stagieri la instanțele administrative;

(2) înaintarea către Președintele Republicii Polone a cererilor de numire a judecătorilor de la Curtea Supremă, instanțele de drept comun, instanțele administrative și instanțele militare, precum și de numire a judecătorilor stagieri la instanțele administrative;

[...]

(3) adoptarea normelor de etică profesională a judecătorilor și a judecătorilor stagieri și asigurarea respectării acestora;

(4) exprimarea de opinii privind situația personalului din justiție;

(5) exprimarea de opinii privind chestiuni legate de sistemul judiciar, judecătorii și judecătorii stagieri care i-au fost sesizate de Președintele Republicii Polone, alte autorități publice sau organe judiciare autonome;

(6) emiterea de avize privind proiectele de acte normative referitoare la sistemul judiciar, judecători și judecători stagieri, precum și prezentarea de propuneri în acest sens; [...]

2 În plus, Consiliul îndeplinește alte sarcini prevăzute de lege, în special:

(1) adoptă rezoluții privind cererile adresate Curții Constituționale pentru controlul constituționalității actelor normative în măsura în care acestea se referă la independența instanțelor și a judecătorilor;

(2) examinează cererile de pensionare ale judecătorilor;

(3) examinează cererile judecătorilor pensionați pentru reintegrare într-un post de judecător;

(4) alege un reprezentant disciplinar pentru judecătorii și judecătorii stagieri de la instanțele de drept comun și un reprezentant disciplinar pentru judecătorii de la instanțele militare;

(5) formulează un aviz privind revocarea unui președinte sau vicepreședinte al instanței de drept comun și a unui președinte sau vicepreședinte al instanței militare; [...]

Art. 11

„1. Adunarea generală a judecătorilor Curții Supreme alege doi membri ai Consiliului dintre judecătorii acestei instanțe.

2. Adunarea generală a judecătorilor Curții Administrative Supreme, împreună cu reprezentanții adunărilor generale ale instanțelor administrative provinciale, alege doi membri ai Consiliului dintre judecătorii de la instanțele administrative.

3. Congresul reprezentanților adunărilor generale ale judecătorilor de la curțile de apel alege doi membri ai Consiliului dintre judecătorii de la curțile de apel.

HOTĂRÂREA GRZEȐA ÎMPOTRIVA POLONIEI

4. Congresul reprezentanților adunărilor generale ale judecătorilor de la instanțele provinciale alege, dintre aceștia, opt membri ai Consiliului.

5. Adunarea judecătorilor de la instanțele militare alege un membru al Consiliului din rândul membrilor săi.”

Art. 12

„1. Adunările generale ale judecătorilor de la instanțele administrative provinciale aleg doi reprezentanți dintre membrii lor.

2. Reprezentanții adunărilor generale ale judecătorilor de la instanțele administrative provinciale sunt aleși cel târziu cu o lună înainte de expirarea mandatului membrilor Consiliului, din rândul judecătorilor de la instanțele administrative. Reprezentanții sunt aleși pentru o perioadă de 4 ani.”

Art. 13

„1. Adunările generale ale judecătorilor de la curțile de apel aleg reprezentanți ai adunărilor generale ale judecătorilor de la curțile de apel dintre judecătorii curților de apel în proporție de o cincime din numărul respectivilor judecători.

2. Adunările generale ale judecătorilor de la instanțele provinciale aleg reprezentanți ai adunărilor generale ale judecătorilor de la instanțele provinciale din rândul membrilor lor, în proporție de o cincime din numărul judecătorilor instanțelor provinciale.

3. Alegerea reprezentanților menționați la § 1-2 se efectuează cel târziu cu o lună înainte de expirarea mandatului membrilor Consiliului, aleși dintre judecătorii instanțelor de drept comun. Reprezentanții sunt aleși pentru o perioadă de 4 ani. [...]”

Art. 14

„1. Participarea unui membru ales în cadrul Consiliului încetează înainte de sfârșitul mandatului în caz de:

(1) deces;

(2) demisie din funcție;

(3) expirarea mandatului de deputat sau senator;

(4) numire a unui judecător într-un alt post de judecător, cu excepția numirii unui judecător de la o instanță districtuală în funcția de judecător la o instanță provincială [...] sau a unui judecător al unei instanțe administrative provinciale în postul de judecător la Curtea Administrativă Supremă;

(5) expirare sau încetare a mandatului oficial al judecătorului;

(6) ieșire sau scoatere la pensie.

2. Demisia dintr-o funcție în cadrul Consiliului își începe efectele în momentul în care președintele Consiliului este informat în scris în acest sens. Președintele transmite de îndată o notificare instanței care a ales membrul [respectiv].

3. Alegerea unui nou membru al Consiliului ar trebui să aibă loc în termen de 2 luni de la data expirării mandatului.”

69. Art. 50 din Legea din 2011 privind KRS prevedea că mandatele membrilor KRS și ale membrilor prezidiului KRS aleși pe baza

reglementărilor anterioare vor dura până la sfârșitul perioadei pentru care au fost aleși.

4. Legea de modificare din 2017

70. Legea de modificare a Legii privind Consiliul Național al Magistraturii și anumite alte legi (*Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw* – „Legea de modificare din 2017”) a fost promulgată la 8 decembrie 2017. Aceasta a intrat în vigoare la 17 ianuarie 2018, cu excepția anumitor dispoziții care au intrat în vigoare mai devreme.

71. Art. 9a adăugat prin Legea de modificare din 2017 a introdus un nou mod de alegere a membrilor judecători ai KRS. Acesta prevede următoarele:

„1. Seimul alege dintre judecătorii de la Curtea Supremă, instanțele de drept comun, administrative și militare, 15 membri ai Consiliului pentru un mandat comun de 4 ani.

2. La desfășurarea alegerilor menționate în paragraful 1, Seimul ține seama, pe cât posibil, de necesitatea reprezentării judecătorilor de la instanțe de grade diferite și de tipuri diferite în cadrul Consiliului.

3. Mandatul comun al noilor membri ai Consiliului aleși dintre judecători începe în ziua următoare celei în care au fost aleși. Membrii Consiliului aleși la mandatul anterior își exercită atribuțiile până în prima zi a mandatului comun al noilor membri ai Consiliului.”

72. Noile articole 11a-11e reglementează în detaliu procedura de numire și alegere a membrilor judecători ai Consiliului în cadrul noului regim.

73. Art. 11a prevede, în măsura în care este relevant:

„1. Președintele Seimului, nu mai devreme de 120 de zile și nu mai târziu de 90 de zile înainte de expirarea mandatului membrilor Consiliului aleși dintre judecători, anunță în Monitorul Oficial al Republicii Polone, *Monitor Polski*, începerea procedurii de depunere a candidaturilor pentru alegerea în Consiliu.

2. Entitățile îndreptățite să desemneze un candidat pentru Consiliu sunt grupuri de cel puțin ;

(1) două mii de cetățeni ai Republicii Polone care au împlinit vârsta de 18 ani, au capacitate de exercițiu deplină și beneficiază de drepturi publice depline;

(2) douăzeci și cinci de judecători, cu excepția judecătorilor pensionați.

3. O cerere de înscriere nu poate să vizeze decât un singur candidat pentru a fi ales în Consiliu. Entitățile menționate în paragraful 2 pot să depună mai multe candidaturi.

4. Lista candidaților la alegerile pentru Consiliu se comunică președintelui Seimului în termen de 30 de zile de la data anunțului menționat în paragraful 1.”

74. Art. 11d prevede, în măsura în care este relevant:

„1. Președintele Seimului solicită grupurilor parlamentare să comunice, în termen de 7 zile, candidații lor pentru alegerea în Consiliu.

2. [Fiecare] grup parlamentar comunică, dintre judecătorii ale căror candidaturi au fost prezentate în temeiul art. 11a, cel mult nouă candidați la alegerile pentru Consiliu.

HOTĂRÂREA GRZEȐA ÎMPOTRIVA POLONIEI

3. Dacă numărul total de candidați desemnați de grupurile parlamentare este mai mic de cincisprezece, prezidiul Seimului alege, dintre candidații nominalizați în cadrul procedurii prevăzute de art. 11a, numărul de candidați care lipsesc până la cincisprezece.

4. Comisia competentă a Seimului stabilește lista candidaților selectând, dintre candidații desemnați în conformitate cu dispozițiile paragrafelor 2 și 3, 15 candidați la alegerile pentru Consiliu, cu condiția ca lista să includă cel puțin un candidat desemnat de fiecare grup parlamentar care a fost activ în termen de 60 de zile de la data primei ședințe a Seimului în cursul mandatului în care urmează să aibă loc alegerile, sub rezerva ca respectivul candidat să fi fost desemnat de grup în cadrul procedurii menționate în paragraful 2.

5. Seimul alege membrii Consiliului, pentru un mandat comun de 4 ani, la următoarea sa ședință, cu o majoritate de trei cincimi, în prezența a cel puțin jumătate din numărul legal de deputați, votul pornind de la lista candidaților menționată în paragraful 4.

6. În cazul în care membrii Consiliului nu sunt aleși în conformitate cu procedura prevăzută în paragraful 5, Seimul alege membrii Consiliului cu majoritatea absolută a voturilor exprimate în prezența a cel puțin jumătate din numărul legal de membri, votul pornind de la lista candidaților menționată în paragraful 4.

7. Dacă, în urma procedurii menționate în paragrafele 1-6, nu sunt aleși 15 membri ai Consiliului, dispozițiile art. 11a-11d se aplică în mod corespunzător.”

75. În art. 11e § pct. 1) și 3) se prevede că, în cazul în care un post de membru judecător al KRS devine vacant înainte de expirarea mandatului comun, se alege un nou membru judecător pentru durata rămasă a mandatului inițial.

76. Art. 6 din Legea de modificare din 2017 prevedea încetarea mandatului membrilor judecătorești ai KRS aleși în temeiul dispozițiilor anterioare. Acesta prevede următoarele:

„Mandatul membrilor KRS menționați la art. 187 § 1 pct. 2) din Constituție, aleși în conformitate cu dispozițiile anterioare, continuă până în ziua anterioară mandatului noilor membri ai KRS, fără a depăși totuși 90 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, cu excepția cazului în care mandatul acestora a expirat mai devreme.”

B. Practica internă

1. Jurisprudența Curții Constituționale

(a) Hotărârea din 26 mai 1998, nr. K 17/98

77. Mai mulți deputați din Seim au contestat constituționalitatea art. 121a, astfel cum a fost adăugat în Legea privind alegerile pentru consiliile locale prin Legea de modificare din 20 martie 1998. Dispoziția în litigiu prevedea că data alegerilor pentru consiliile locale din 1998 va fi stabilită într-o sărbătoare legală în termen de 120 de zile de la expirarea mandatului consiliilor anterioare, în legătură cu recompunerea sistemului administrației publice locale. Curtea Constituțională a statuat că dispoziția în litigiu este în conformitate cu Constituția.

78. Extrasul relevant din hotărârea privind mandatul unui organ public are următorul conținut:

„Orice modificare a duratei mandatului ar trebui să aibă efecte *pro futuro*, în raport cu organele care urmează să fie alese în viitor [...] Principiul în discuție nu se opune introducerii unor reglementări care să permită scurtarea mandatului unui anumit organ. Reglementările care conțin normele pentru scurtarea mandatului unui organ ar trebui, de asemenea, să fie adoptate înainte de începerea mandatului organului în cauză și nu ar trebui, în principiu, să fie modificate în ceea ce privește organul aflat în prezent în exercițiu. Totuși, în situații specifice, se poate permite modificarea reglementării în vigoare și scurtarea mandatului unui organ, chiar dacă inițial legea nu prevedea deloc acest lucru, sau aceasta preciza condițiile pentru scurtarea mandatului într-un mod mai restrictiv. O astfel de soluție este admisibilă numai în cazul în care o dispoziție constituțională specifică nu o interzice și cu condiția ca circumstanțe speciale să o susțină.”

(b) Hotărârea din 23 martie 2006, nr. K 4/06

79. În această cauză, Curtea Constituțională a examinat constituționalitatea mai multor dispoziții ale Legii din 29 decembrie 2005 privind transformările și modificările repartizării de sarcini și competențe ale organelor publice responsabile de comunicații și radiodifuziune. Comisarul pentru drepturile omului și două grupuri de deputați au contestat, în special, art. 21 § 1 din lege, care prevedea încetarea anticipată a mandatelor membrilor de atunci ai Consiliului Național al Audiovizualului („CNA”). Mandatul membrilor CNA a fost reglementat de Legea audiovizualului din 1992.

80. Curtea Constituțională, întrunită în plen în complet de 15 judecători, a statuat în unanimitate că art. 21 § 1 este incompatibil cu art. 2 (statul de drept) și art. 7 (legalitatea) coroborat cu art. 213 § 1 din Constituție. Curtea Constituțională a constatat următoarele:

„3.1. Continuitatea funcționării unui organ constituțional

[...] Exercițarea corespunzătoare de către CNA a funcțiilor sale constituționale în raport cu valori importante precum libertatea de exprimare, dreptul la informare și interesul public pentru radiodifuziune necesită asigurarea independenței membrilor Consiliului. Una dintre cele mai importante garanții ale acestei independențe este stabilitatea mandatului, ceea ce înseamnă interzicerea revocării arbitrare înainte de expirarea mandatului [...] Presupunând că stabilitatea este asigurată la alegerea membrilor CNA, care este strâns legată de garantarea independenței întregului organ, ar trebui considerate inacceptabile reglementările care conduc la încetarea imediată a mandatelor membrilor CNA, fără a avea nicio legătură cu motivele acestei încetări prevăzute de legislația în vigoare și în lipsa unor circumstanțe speciale care le-ar justifica. [...]

Curtea Constituțională nu identifică motive suficiente și valide din punct de vedere constituțional pentru a explica de ce modificarea modelului de funcționare a CNA a necesitat scurtarea imediată a mandatelor actuale ale membrilor CNA. [...] În cursul lucrărilor parlamentare, nu s-a luat în considerare nici măcar adoptarea unor dispoziții tranzitorii, care să respecte garanțiile de independență a membrilor CNA și cerința de stabilitate a mandatului lor. Prin urmare, se confirmă susținerea potrivit căreia

HOTĂRÂREA GRZEȔA ÎMPOTRIVA POLONIEI

modificările [legislative] adoptate au fost arbitrare, ceea ce implică o încălcare a art. 2 și art. 7 în coroborare cu art. 213 § 1 din Constituție.”

81. Curtea Constituțională a constatat, de asemenea, că principiul protecției drepturilor dobândite, astfel cum decurge din principiul statului de drept (art. 2 din Constituție), nu se aplică membrilor CNA și, prin urmare, nu poate servi ca bază pentru a evalua scurtarea mandatelor membrilor CNA.

(c) Hotărârea din 18 iulie 2007, nr. K 25/07

82. În această hotărâre, Curtea Constituțională a examinat, la cererea KRS, constituționalitatea a două dispoziții adăugate în Legea din 2001 privind instanțele de drept comun prin Legea din 16 martie 2007 de modificare a Legii din 2001 privind KRS, care a introdus regula incompatibilității (*incompatibilitas*), și anume că funcția de membru judecător al KRS ar fi incompatibilă cu funcția de președinte sau vicepreședinte al unei instanțe de drept comun. Prima dintre dispozițiile în litigiu (art. 25a) prevedea (1) că un judecător ales ca membru al KRS nu poate fi numit în funcția de președinte sau vicepreședinte al unei instanțe și (2) că numirea în respectivul post va înceta în momentul alegerii în KRS. A doua dintre dispozițiile în litigiu (art. 5) a extins norma inclusă în art. 25a în privința membrilor judecători ai KRS pe durata mandatului lor. Curtea Constituțională a statuat (cu 4 voturi la 1) că ambele dispoziții sunt incompatibile cu art. 187 § 1 pct. 2) din Constituție și că a doua dintre aceste dispoziții este totodată incompatibilă cu art. 2 din Constituție (statul de drept).

83. În această hotărâre, Curtea Constituțională a stabilit mai întâi câteva principii importante privind poziția constituțională a KRS. Aceasta a declarat că KRS este o autoritate publică, constituțională și colegială și că funcțiile sale erau legate de puterea judecătorească așa cum se poate deduce din structura Constituției, precum și din componența și competențele KRS.

84. Curtea Constituțională a statuat următoarele, în măsura relevantă:

„3. [...] Prin investirea Consiliului cu competențe legate de protecția independenței instanțelor și a judecătorilor, Constituția a introdus totodată un mecanism de protecție a independenței Consiliului. Art. 187 § 1 din Constituție prevede că componența Consiliului este hibridă: acesta reunește reprezentanți ai puterii judecătorești (cu participarea obligatorie a președinților Curții Supreme și ai Curții Administrative Supreme), reprezentanți ai puterii executive (ministrul Justiției și o persoană numită de Președintele Republicii), împreună cu patru deputați și doi senatori. Constituția [din 1997] a introdus – în comparație cu dispozițiile anterioare de rang constituțional – norme constituționale privind componența Consiliului și a specificat durata mandatului membrilor săi și modul de numire sau alegere a acestora. În componența Consiliului, Constituția a acordat o majoritate semnificativă judecătorilor aleși de la instanțele de drept comun, administrative și militare și judecătorilor Curții Supreme. Reglementările privind alegerea judecătorilor în Consiliu sunt de rang constituțional și de o semnificație constituțională deosebită deoarece statutul lor *de facto* determină independența acestui organ constituțional și eficacitatea activității Consiliului [...] În hotărârea din 24 iunie 1998 (nr. K 3/98), Curtea Constituțională a subliniat că Consiliul – spre deosebire de

HOTĂRÂREA GRZEȐA ÎMPOTRIVA POLONIEI

toate celelalte organe constituționale ale statului – trebuie să protejeze independența instanțelor și a judecătorilor.

4. Constituția reglementează în mod direct la art. 187 § 1 pct. 2) principiul alegerii judecătorilor în cadrul KRS, stabilind astfel componența personală a KRS. Acesta prevede expres că judecătorii – aleși de judecători – pot fi membri ai KRS, fără să prevadă alte condiții suplimentare care ar trebui îndeplinite pentru a fi membri ai KRS. Alegerea se face din rândul a patru categorii de judecători menționate la art. 187 § 1 pct. 2) din Constituție. Constituția nu prevede posibilitatea revocării [membrilor judecători ai KRS] [din KRS], ci menționează doar mandatul lor de 4 ani în cadrul KRS. Procedura de alegere enunțată în Legea [din 2001] privind KRS se încadrează în limitele prevăzute de art. 187 § 1 pct. 2) din Constituție, asigurând principiul alegerii judecătorilor de către judecători [...]"

85. Curtea Constituțională a statuat următoarele cu privire la dispozițiile specifice în litigiu, în măsura în care este relevant:

„6. [...] Constituția prevede la art. 187 § 3 că mandatul membrilor KRS este de 4 ani. Legea privind KRS conține o listă exhaustivă de motive pentru încetarea mandatului [membrului KRS]. Motivele menționate la art. 10 din Legea din 2001 privind KRS (de exemplu decesul, demisia, [...] pensionarea, numirea într-un alt post de judecător) au o justificare de fond importantă legată de incapacitatea obiectivă de a exercita funcția [...] Aceasta [nouă normă de incompatibilitate/*incompatibilis*] ar avea ca rezultat încetarea mandatului membrilor KRS menționați la art. 25a din Legea privind instanțele de drept comun în cursul mandatului lor și, prin urmare, o modificare parțială a componenței Consiliului înainte de expirarea mandatului lor sau scurtarea mandatului lor de președinți și vicepreședinți de instanțe [concomitent cu] deținerea funcției de membru al KRS.

Faptul de a aplica noi obligații sau restricții persoanelor care dețin funcții – în cursul mandatului lor – nu este, în principiu, interzis. Curtea Constituțională nu a considerat neconstituțională introducerea unor restricții în cursul mandatului pentru eliminarea circumstanțelor favorabile corupției [...] sau a unei dispoziții care să reglementeze expirarea mandatului în cazul unei condamnări pentru o infracțiune săvârșită cu intenție [...] Totuși, în ambele cazuri, a existat un interes public important [...]

Totuși, în cazul aplicării de noi obligații sau restricții, principiul protecției încrederii în stat și în legile acestuia impune stabilirea unei perioade de adaptare la noile dispoziții. Acest lucru este deosebit de important pentru cetățeni în ceea ce privește drepturile și obligațiile persoanelor care își exercită funcțiile sau sunt numite pentru un anumit mandat, precum și în ceea ce privește așteptările celor care i-au ales.

[...] Nici un reprezentant al Seimului, nici un reprezentant al Procurorului General nu au demonstrat existența unor motive extraordinare, justificate constituțional, pentru reglementarea adoptată și numai astfel de motive ar putea justifica o ingerință în inamovibilitatea mandatului [...]

Legea contestată a intrat în vigoare în timpul mandatului membrilor aleși ai Consiliului și al președinților și vicepreședinților instanțelor de judecată, impunând persoanelor vizate de aceasta să îndeplinească o condiție care nu exista nici la data depunerii candidaturilor lor, nici la data alegerii lor. În speță, legiuitorul a introdus, în cursul mandatului, o nouă condiție care impunea anumitor persoane alese în Consiliu să demisioneze din funcția lor de membri ai Consiliului. [...]

În jurisprudența sa referitoare la principiul proporționalității, în ceea ce privește examinarea utilității și necesității normelor supuse controlului, Curtea Constituțională

HOTĂRÂREA GRZEȔA ÎMPOTRIVA POLONIEI

a precizat în mod constant că, dacă un anumit obiectiv este realizabil prin aplicarea unei măsuri diferite care impune restrângeri mai mici ale drepturilor și libertăților, atunci aplicarea măsurii mai oneroase de către legiuitor depășește ceea ce este necesar, încălcând astfel Constituția [...]

În acest context, Curtea Constituțională examinează [legea în litigiu], supusă controlului constituțional, introdusă cu 14 zile de *vacatio legis* în timpul mandatului membrilor Consiliului, ca o ingerință disproporționată în sistemul stabilit de Constituție pentru numirea și funcționarea KRS – un organ constituțional bazat pe inamovibilitatea mandatului membrilor aleși. Astfel de modificări [introduse de legea în litigiu] în organizarea Consiliului și în situația juridică a judecătorilor – membri ai Consiliului – ar trebui, pentru a respecta o perioadă de adaptare corespunzătoare și pentru a ține seama de principiul mandatului, respectând în același timp cerința de a asigura încrederea în stat și în legile sale, să fie puse în aplicare începând cu următorul mandat al membrilor Consiliului.

Curtea Constituțională constată că art. 5 coroborat cu art. 6 din Legea de modificare este incompatibil cu art. 2 și art. 187 § 1 pct. 2) din Constituție, ca urmare a introducerii unor modificări în cursul mandatului membrilor Consiliului.”

(d) Hotărârea din 20 iunie 2017, nr. K 5/17

86. În hotărârea din 20 iunie 2017, Curtea Constituțională, sesizată de procurorul general, a declarat neconstituționale anumite dispoziții ale Legii din 2011 privind KRS (a se vedea *supra*, pct. 38-44).

(e) Hotărârea din 25 martie 2019, nr. K 12/18

87. În hotărârea din 25 martie 2019, Curtea Constituțională a constatat, printre altele, că art. 9a din Legea de modificare din 2017 era compatibil cu Constituția (a se vedea *supra*, pct. 60-62).

(f) Hotărârea din 20 aprilie 2020, nr. U 2/20

88. La 24 februarie 2020, prim-ministrul a depus la Curtea Constituțională o cerere, în care susținea că rezoluția din 23 ianuarie 2020 a camerelor reunite ale Curții Supreme (a se vedea *infra*, pct. 110-116) era incompatibilă, printre altele, cu mai multe dispoziții constituționale, anumite dispoziții din Tratatul privind UE și art. 6 § 1 din Convenție.

89. În hotărârea din 20 aprilie 2020, Curtea Constituțională, cu o majoritate de 11 la 3, a constatat mai întâi că are competența de a controla constituționalitatea rezoluției Curții Supreme, considerând că aceasta poate fi considerată ca încadrându-se în „dispoziții legale” emise de autoritățile centrale ale statului în sensul art. 188 § 3 din Constituție. Curtea Constituțională a statuat apoi că rezoluția este incompatibilă cu (a) art. 179, art. 144 § 3 pct. 17), art. 183 § 1, art. 45 § 1, art. 8 § 1, art. 7 și art. 2 din Constituție; (b) art. 2 și art. 4 paragraful 3 TUE; și (c) art. 6 § 1 din Convenție.

90. Hotărârea Curții Constituționale a fost pronunțată în plen, de un complet de 14 judecători, printre care judecătorii M.M. și J.W. Acesta din urmă a fost ales judecător al Curții Constituționale în urma decesului

judecătorului H.C., unul dintre judecătorii aleși în decembrie 2015 într-un post care fusese deja ocupat.

(g) Deciziile din 28 ianuarie și 21 aprilie 2020, nr. Kpt 1/20

91. La 22 ianuarie 2020, președintele Seimului a adresat Curții Constituționale o întrebare cu privire la existența unui „conflict de competență între Seim și Curtea Supremă și între Președintele Poloniei și Curtea Supremă”. Cu privire la primul aspect, președintele Seimului a întrebat dacă Curtea Supremă era competentă să modifice, prin rezoluție, regulamentul normativ privind organizarea puterii judecătorești sau dacă această competență era de competență exclusivă a puterii legislative. Cu privire la al doilea aspect, președintele Seimului a întrebat, printre altele, dacă competența Președintelui Republicii de a numi judecători ar putea fi interpretată în sensul că Curtea Supremă este competentă să aprecieze validitatea deciziilor Președintelui de numire a judecătorilor.

92. La 28 ianuarie 2020, Curtea Constituțională a pronunțat o decizie provizorie prin care a suspendat executarea rezoluției Curții Supreme din 23 ianuarie 2020 (a se vedea *infra*, pct. 110-116) și a suspendat prerogativa Curții Supreme de a emite rezoluții privind compatibilitatea, cu dreptul național sau internațional sau cu jurisprudența instanțelor internaționale, a compunerii KRS, a procedurii de prezentare a candidaților la funcția de judecător în fața Președintelui Republicii, a prerogativei Președintelui de a numi judecători și a competenței de a exercita funcția de judecător de către o persoană numită de Președintele Republicii la recomandarea KRS.

93. La 21 aprilie 2020, Curtea Constituțională, întrunită în plen în complet de 13 judecători, printre care judecătorul M.M., a pronunțat o decizie⁶ prin care a soluționat definitiv problema „conflictului de competențe”. Curtea Constituțională a decis⁷:

„1. Soluționarea conflictului de competență dintre Curtea Supremă și Seimul Republicii Polone după cum urmează:

a) Curtea Supremă – inclusiv în legătură cu o hotărâre pronunțată de o instanță internațională – nu are competența de a efectua o «interpretare legislativă» [*wykladnia prawotwórcza*] a dispozițiilor legale, prin [rezoluție] care conduce la modificarea situației juridice privind structura organizatorică a puterii judecătorești;

b) în conformitate cu art. 10, art. 95 § 1, art. 176 § 2, art. 183 § 2 și art. 187 § 4 din Constituție, introducerea oricărei modificări în domeniul de aplicare specificat la pct. 1 lit. a) este de competență exclusivă a puterii legislative.

2. Soluționarea conflictului de competență dintre Curtea Supremă și Președintele Republicii Polone după cum urmează:

⁶ Traducerea în limba engleză se bazează pe textul disponibil pe website-ul Curții Constituționale, adaptată de grefă.

⁷ Cinci judecători au anexat opinii separate la decizie.

HOTĂRÂREA GRZEȔA ÎMPOTRIVA POLONIEI

a) în temeiul art. 179 coroborat cu art. 144 § 3 pct. 17) din Constituție, numirea unui judecător constituie competența exclusivă a Președintelui Republicii Polone, pe care acesta o exercită la cererea Consiliului Național al Magistraturii personal, irevocabil și fără nicio participare sau ingerință din partea Curții Supreme;

b) Art. 183 din Constituție nu prevede că Curtea Supremă este competentă să supravegheze Președintele Republicii Polone în exercitarea competenței menționate la art. 179 coroborat cu art. 144 § 3 pct. 17) din Constituție, inclusiv [competența Curții Supreme] de a oferi o interpretare obligatorie a dispozițiilor legale pentru a preciza condițiile prealabile pentru exercitarea efectivă de către Președinte a competenței menționate.”

(h) Hotărârea din 14 iulie 2021, nr. P 7/20

94. La 9 aprilie 2020, Camera Disciplinară a Curții Supreme a sesizat Curtea Constituțională cu o chestiune de drept privind conformitatea cu Constituția a anumitor dispoziții ale TUE, în măsura în care acestea priveau obligația unui stat membru al UE de a executa măsuri provizorii referitoare la organizarea puterii judecătorești a statului respectiv.

95. La 14 iulie 2021, Curtea Constituțională, în complet de 5 judecători, a ținut o ședință de judecată și a soluționat cauza prin hotărâre. Aceasta, cu majoritate de voturi, a statuat următoarele:

„A doua teză a art. 4 paragraful 3 TUE, coroborată cu art. 279 TFUE, în măsura în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene impune obligații *ultra vires* Republicii Polone, în calitate de stat membru al Uniunii Europene, prin adoptarea de măsuri provizorii privind organizarea și competența instanțelor poloneze și procedura în fața acestor instanțe, este incompatibilă cu art. 2, art. 7, art. 8 § 1 și art. 90 § 1 coroborat cu art. 4 § 1 din Constituția Republicii Polone și, în această măsură, nu se supune principiilor supremației și aplicabilității directe [a unui acord internațional ratificat] prevăzute în art. 91 § 1-3 din Constituție.”

(i) Hotărârea din 7 octombrie 2021, nr. K 3/21

96. La 29 martie 2021, prim-ministrul a depus la Curtea Constituțională o cerere în care susținea că (1) art. 1, primul și al doilea paragraf, coroborat cu art. 4 paragraful 3 TUE; (2) art. 19 primul paragraf al doilea punct coroborat cu art. 4 paragraful 3 TUE; și (3) art. 19 primul paragraf al doilea punct coroborat cu art. 2 TUE erau incompatibile cu mai multe dispoziții ale Constituției.

97. La 7 octombrie 2021, Curtea Constituțională, întrunită în plen în complet de 12 judecători, inclusiv M.M., J.P. și J.W., a pronunțat hotărârea.⁸ Dispozitivul hotărârii Curții Constituționale, care a fost publicat în Monitorul Oficial la 12 octombrie 2021 (nr. 1852), are următorul conținut⁹:

„1. Art. 1 primul și al doilea paragraf coroborat cu art. 4 paragraful 3 TUE [...] – în măsura în care Uniunea Europeană, instituită de state egale și suverane, creează «o

⁸ Doi judecători au anexat opinii separate la hotărâre.

⁹ Motivarea hotărârii Curții Constituționale nu fusese încă publicată la data pronunțării prezentei hotărâri.

HOTĂRÂREA GRZEȔA ÎMPOTRIVA POLONIEI

Uniune din ce în ce mai strânsă între popoarele Europei», a căror integrare – realizată în temeiul dreptului Uniunii și prin interpretarea dreptului Uniunii de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene – intră «într-o nouă etapă» în care:

(a) autoritățile Uniunii Europene acționează în afara sferei de aplicare a competențelor care le-au fost conferite de Republica Polonă prin tratate;

(b) Constituția nu este legea supremă a Republicii Polone, care prevalează în ceea ce privește forța obligatorie și aplicarea sa;

(c) Republica Polonă nu poate funcționa ca stat suveran și democratic,

– este incompatibil cu art. 2, art. 8 și art. 90 § 1 din Constituție.

2. Art. 19 paragraful 1 al doilea punct TUE – în măsura în care, în scopul asigurării unei protecții jurisdicționale efective în domeniile reglementate de dreptul Uniunii – conferă instanțelor naționale (instanțe de drept comun, instanțe administrative, instanțe militare și Curtea Supremă) competența de:

(a) a ocoli prevederile Constituției în cursul judecării este incompatibil cu art. 2, art. 7, art. 8 § 1, art. 90 § 1 și art. 178 § 1 din Constituție;

(b) a pronunța decizii pe baza unor dispoziții care nu sunt obligatorii, fiind abrogate de Seim și/sau declarate de Curtea Constituțională ca fiind incompatibile cu Constituția, este incompatibil cu art. 2, art. 7, art. 8 § 1, art. 90 § 1, art. 178 § 1 și art. 190 § 1 din Constituție.

3. Art. 19 paragraful 1 al doilea punct și art. 2 TUE – în măsura în care, în scopul asigurării unei protecții jurisdicționale efective în domeniile reglementate de dreptul Uniunii și cel al asigurării independenței judecătorilor – acordă instanțelor naționale (instanțe de drept comun, instanțe administrative, instanțe militare și Curtea Supremă) competența de:

(a) a controla legalitatea procedurii de numire a unui judecător, inclusiv controlul legalității actului prin care Președintele Republicii numește un judecător, sunt incompatibile cu art. 2, art. 8 § 1, art. 90 § 1 și art. 179, coroborate cu art. 144 § 3 pct. 17) din Constituție;

(b) a controla legalitatea rezoluției Consiliului Național al Magistraturii de a sesiza Președintele Republicii cu privire la numirea unui judecător sunt incompatibile cu art. 2, art. 8 § 1, art. 90 § 1 și art. 186 § 1 din Constituție;

(c) a se pronunța cu privire la caracterul viciat al procesului de numire a unui judecător și, în consecință, a refuza să considere o persoană numită în funcția de judecător în conformitate cu art. 179 din Constituție, sunt incompatibile cu art. 2, art. 8 § 1, art. 90 § 1 și art. 179, coroborat cu art. 144 § 3 pct. 17) din Constituție.”

(j) Hotărârea din 24 noiembrie 2021, nr. K 6/21

98. După cum s-a arătat anterior (a se vedea *supra*, pct. 27), această hotărâre a fost pronunțată la cererea pe care procurorul general, care este în același timp ministrul Justiției, a introdus-o în contestarea constituționalității art. 6 § 1 din Convenție în legătură cu hotărârea pronunțată de Curte în cauza *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* (citată anterior). Procurorul general a solicitat Curții Constituționale să statueze că:

HOTĂRÂREA GRZEȐA ÎMPOTRIVA POLONIEI

„1. Art. 6 § 1 prima teză din [Convenție], în măsura în care termenul «instanță» folosit în această dispoziție include Curtea Constituțională a Republicii Polone, este incompatibil cu art. 2, art. 8 § 1, art. 10 § 2, art. 173 și art. 175 § 1 din Constituție;

2. Art. 6 § 1 prima teză din [Convenție], în măsura în care identifică garanția rezultată de aici pentru judecarea în mod echitabil și public într-un termen rezonabil de către o instanță independentă și imparțială instituită de lege pentru a hotărî fie asupra drepturilor și obligațiilor cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa, Curtea Constituțională având competența de a se pronunța cu privire la conformitatea ierarhică a dispozițiilor și actelor normative enunțate în Constituție [...], și, prin urmare, permite supunerea procedurilor desfășurate în fața Curții Constituționale cerințelor care decurg din art. 6 din Convenție, este incompatibil cu art. 2, art. 8 § 1, art. 79 § 1, art. 122 § 3 și 4, art. 188 pct. 1)-3) și 5) și art. 193 din Constituție;

3. Art. 6 § 1 prima teză din [Convenție], în măsura în care cuprinde controlul exercitat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului cu privire la legalitatea procesului de alegere a judecătorilor Curții Constituționale pentru a stabili dacă Curtea Constituțională este o instanță independentă și imparțială instituită de lege, este incompatibil cu art. 2, art. 8 § 1, art. 89 § 1 pct. 3) și art. 194 § 1 din Constituție.”

99. La 24 noiembrie 2021, Curtea Constituțională, în complet de 5 judecători, a ținut o ședință de judecată și a soluționat cauza printr-o hotărâre unanimă. Motivarea acestei hotărâri nu fusese încă publicată la data adoptării prezentei hotărâri. Dispozitivul hotărârii Curții Constituționale, care a fost publicat în Monitorul Oficial la 26 noiembrie 2021 (nr. 2161), are următorul conținut:

„1. Art. 6 § 1 prima teză din [Convenție] – în măsura în care termenul «instanță» folosit în această dispoziție include Curtea Constituțională a Republicii Polone – este incompatibil cu art. 173 coroborat cu art. 10 § 2, art. 175 § 1 și art. 8 § 1 din Constituția Republicii Polone;

2. Art. 6 § 1 prima teză din Convenția menționată la pct. 1 – în măsura în care conferă Curții Europene a Drepturilor Omului competența de a controla legalitatea alegerii judecătorilor la Curtea Constituțională – este incompatibil cu art. 194 § 1 coroborat cu art. 8 § 1 din Constituție.”

Curtea Constituțională a dispus încetarea procesului pentru celelalte capete de cerere.

2. Jurisprudența Curții Supreme

(a) Hotărârea din 5 decembrie 2019, nr. III PO 7/18

100. La 5 decembrie 2019, Curtea Supremă, în complet de 3 judecători din cadrul Camerei pentru litigii de muncă și asigurări sociale, s-a pronunțat în prima dintre cele trei cauze care fuseseră trimise la CJUE pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare, în urma hotărârii pronunțate de aceasta din urmă la 19 noiembrie 2019, *A.K. și alții (Independența Camerei Disciplinare a Curții Supreme)*, C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982 (a se vedea *infra*, pct. 150-152). Instanța a casat rezoluția negativă din 27 iulie 2018 adoptată de KRS cu privire la exercitarea în

continuare de către A.K. a funcției de judecător la Curtea Administrativă Supremă. Curtea Supremă a statuat că KRS în componența sa actuală nu este nici imparțial, nici independent de puterea legislativă sau de cea executivă. În plus, referitor la Camera Disciplinară, a constatat că aceasta nu îndeplinea cerințele unei instanțe independente și imparțiale.

101. În ceea ce privește competența sa de a examina compatibilitatea legilor naționale cu dreptul Uniunii, Curtea Supremă a statuat următoarele¹⁰:

„32. Trebuie subliniat faptul că art. 91 § 3 din Constituție împuternicește în mod direct Curtea Supremă să examineze compatibilitatea, cu dreptul Uniunii, a unor legi precum Legea privind Curtea Supremă și Legea privind KRS. Această dispoziție implică în mod direct, fără nicio rezervă sau limitare, că legea trebuie să fie compatibilă cu dreptul Uniunii și cu Convenția, nu invers. Competența de a controla compatibilitatea legilor cu dreptul Uniunii nu revine, în conformitate cu Constituția, Curții Constituționale, ci, ca o condiție a aderării la UE, oricărei instanțe poloneze care examinează o cauză ce se încadrează într-un domeniu reglementat de dreptul Uniunii.”

102. Curtea Supremă a formulat următoarele observații cu privire la hotărârea Curții Constituționale din 20 iunie 2017, nr. K 5/17 (a se vedea *supra*, pct. 38-44):

„33. Observațiile de mai sus sunt cu atât mai importante atunci când se analizează hotărârea Curții Constituționale privind actualul model de alegere a membrilor KRS (a se vedea hotărârea din 20 iunie 2017, K 5/17 [...]). În această hotărâre, Curtea Constituțională a repus în discuție poziția pe care a adoptat-o anterior în hotărârea din 18 iulie 2007, K 25/07 [...], potrivit căreia membrii KRS trebuie să fie judecători aleși de alți judecători. Cu alte cuvinte, în lipsa unei modificări a Constituției, Curtea Constituțională nu și-a modificat poziția privind numirea în KRS (a se compara hotărârea K 5/17 și hotărârea K 25/07), ci mai degrabă a creat o divergență în jurisprudența sa în ceea ce privește aspectele sistemice de importanță fundamentală pentru asigurarea respectării dreptului la un proces echitabil consacrat în constituția națională și obligațiile fundamentale ale statelor membre ale Uniunii Europene ca Uniune (comunitate) de drept. În acest context, cele două hotărâri ale Curții Constituționale sunt în mod evident în conflict una cu cealaltă. Interpretarea oferită în cauza K 5/17 nu este susținută de doctrina juridică, în care se consideră că această hotărâre este o manifestare a unei crize constituționale, fiind pronunțată de un complet care include doi membri numiți în funcții nevacante de judecători [...] De asemenea, ar trebui luate în considerare informațiile din spațiul public, inclusiv declarațiile acelor membri ai Curții Constituționale, cu privire la diverse cazuri de dependență de politicieni și relații neoficiale cu aceștia, care nu permit ca Curtea Constituțională să fie considerată o instanță care oferă garanții de independență în exercitarea competențelor sale constituționale (art. 195 din Constituție).”

103. În ceea ce privește normele enunțate în hotărârea preliminară a CJUE, Curtea Supremă a statuat:

„35. Hotărârea CJUE din 19 noiembrie 2019 stabilește un standard care include o evaluare cuprinzătoare a garanțiilor ce decurg din dreptul la un proces echitabil în fața unei instanțe independente și imparțiale. Această apreciere rezultă dintr-o regulă în două etape: (a) aprecierea gradului de independență de care beneficiază KRS în raport

¹⁰ Traducerea se bazează pe versiunea în limba engleză a hotărârii publicate pe site-ul Curții Supreme, adaptată de grefă.

HOTĂRÂREA GRZEȐA ÎMPOTRIVA POLONIEI

cu puterea legislativă și puterea executivă în exercitarea responsabilităților care îi sunt atribuite în temeiul legislației naționale, în calitate de organ abilitat să asigure independența instanțelor și a judecătorilor, întrucât de independența KRS va depinde capacitatea judecătorilor pe care îi alege de a îndeplini cerințele de independență și imparțialitate care decurg din art. 47 din Carta drepturilor fundamentale (hotărârea pronunțată în cauza C-585/18, pct. 139-140); (b) evaluarea circumstanțelor în care au fost numiți noii judecători în cadrul Camerei Disciplinare a Curții Supreme și rolul Consiliului în această privință (hotărârea pronunțată în C-585/188, pct. 146) [...]

37. În urma orientărilor oferite în hotărârea CJUE din 19 noiembrie 2019, C-585/18, ar trebui, în primul rând, să se ia în considerare circumstanțele referitoare la KRS. Această apreciere nu necesită nicio procedură probatorie; în orice caz, o astfel de procedură ar depăși domeniul de competență al Curții Supreme și ar consta în examinarea unor poziții care sunt cunoscute în mod public și aflate la dispoziția tuturor părților la procedură.

38. În ceea ce privește KRS, hotărârea CJUE din 19 noiembrie 2019 impune examinarea următoarelor: (-) condițiile obiective în care a fost constituit acest organ; (-) modul în care au fost numiți membrii săi; (-) caracteristicile acestuia; (-) dacă cele trei aspecte sus-menționate sunt de natură să dea naștere unor îndoieli legitime, în percepția justițiabililor, referitoare la impenetrabilitatea acestui organ în fața unor elemente exterioare, în special a unor influențe directe sau indirecte ale puterii legislative și executive, precum și la neutralitatea sa în raport cu interesele cu care se înfruntă.”

104. Curtea Supremă a subliniat, de asemenea, rolul său de instanță a UE de punere în aplicare a hotărârii CJUE:

„39. [...] Curtea Supremă declară categoric (din nou) că, acționând în calitate de instanță a UE în executarea hotărârii CJUE din 19 noiembrie 2019, nu examinează constituționalitatea dispozițiilor Legii privind KRS în formularea efectivă din 2018, ci compatibilitatea acestora cu dreptul Uniunii. Curtea Supremă este competentă să efectueze o astfel de examinare nu numai în lumina jurisprudenței consacrate unitare (a se vedea hotărârea CJUE din 7 septembrie 2006, C-81/05), ci și în temeiul competențelor neechivoce conferite de Constituție, care nu necesită o interpretare complexă în cauza în discuție. Art. 91 § 3 din Constituție prevede în mod clar și dincolo de orice îndoială: «În caz de conflict de legi între prevederile unui acord internațional ratificat de Republica Polonă, de instituire a unei organizații internaționale, și o lege internă, normele acordului internațional sunt de imediată aplicabilitate și primează în raport cu legea internă.» În plus, examinarea modului în care dispozițiile aplicabile privind funcționarea Consiliului și practica sa în exercitarea funcțiilor prevăzute de Constituție și dispozițiile de drept național influențează îndeplinirea cerințelor de independență și imparțialitate prevăzute în dreptul Uniunii de către o instanță constituită cu participarea Consiliului reprezintă o examinare judiciară tipică a anumitor fapte și dispoziții de drept. Ar trebui amintit încă o dată că o astfel de examinare nu are nicio legătură cu competența conferită Curții Constituționale de Constituție și Legea privind Curtea Constituțională.”

105. În ceea ce privește noul KRS, Curtea Supremă a statuat, în măsura în care este relevant:

„40. În ceea ce privește circumstanțele în care a fost înființat [noul] KRS, trebuie să se țină seama de scurtarea mandatului KRS anterior, organ constituțional prevăzut de art. 187 § 3 din Constituție. Este vorba de art. 6 din [Legea de modificare din 2017]. Conform intenției legiuitorului, noile dispoziții urmau să asigure conformitatea cu Constituția în legătură cu hotărârea Curții Constituționale din 20 iunie 2017 (nr. K 5/17

HOTĂRÂREA GRZEȔA ÎMPOTRIVA POLONIEI

[...]), în temeiul căreia art. 11 § 2-4 și 13 § 3 din Legea privind KRS sunt incompatibile cu Constituția în măsura în care acestea prevăd mandatul individual al membrilor judecători ai Consiliului. În această privință, Curtea Supremă constată că «hotărârea» sus-menționată a Curții Constituționale a fost pronunțată cu participarea unor judecători aleși contrar art. 190 § 1 din Constituție, astfel cum s-a constatat în hotărârile Curții Constituționale din 16 decembrie 2015, K 34/15 [...], din 9 martie 2016, K 47/15 [...] și din 11 august 2016, K 39/16 [...]. În plus, argumentul Curții Constituționale cu privire la armonizarea mandatului membrilor KRS nu poate fi susținut în temeiul art. 194 § 1 din Constituție. Această dispoziție se referă mai degrabă la alegerea individuală a judecătorilor Curții Constituționale decât la mandatul lor individual. Deși una este funcția celeilalte, obiectivul acestei dispoziții a fost, de asemenea, interzicerea alegerii în bloc a judecătorilor [Curții Constituționale], ceea ce justifică pe deplin formularea acesteia, diferită de cea a art. 187 § 3 din Constituție [...] Curtea Constituțională a înțeles că alegerea membrilor KRS urmează să fie aliniată cu mandatul Seimului. Înseamnă că art. 187 § 3 din Constituție a aliniat mandatul KRS la mandatul Seimului, prin analogie cu Tribunalul de Stat [*Trybunał Stanu*]. O astfel de poziție nu poate fi justificată în mod valabil. Dacă acesta ar fi fost scopul său, art. 187 § 3 din Constituție ar fi fost redactat în termeni analogi cu cei din art. 199 § 1 din Constituție. Totuși, întrucât cele două dispoziții utilizează termeni diferiți («4 ani» și «mandatul Seimului»), sensurile lor respective ar trebui să fie diferite în ipoteza că legea (Constituția) este coerentă. Nu există argumente care să justifice o astfel de diferențiere pentru alte motive. În consecință, trebuie să se presupună că interpretarea sistemică pe care Curtea Constituțională a încercat să se bazeze contravine constatărilor sale [...] Cele de mai sus conduc la concluzia că mandatele foștilor membri ai KRS au fost revocate de puterea legislativă pe baza hotărârii Curții Constituționale naționale pronunțate de un complet contrar normei constituționale derivate din jurisprudența Curții Constituționale.

41. În al doilea rând, trebuie analizat modul de numire a membrilor Consiliului. [...] analiza ar trebui să înceapă cu un scurt memento istoric a modelului de alegere a membrilor KRS. Problema înființării KRS a fost deja discutată de juriști în cadrul discuțiilor în format «masă rotundă». Raportul subcomitetului pentru reforma legii și instanțelor a concluzionat că judecătorii vor fi aleși în acest organ [KRS] de către adunările generale ale instanțelor [...] Legea din 20 decembrie 1989 privind KRS [...] prevedea că Seimul alege membri ai Consiliului din rândul deputaților săi, Senatul – din rândul senatorilor, iar adunările generale ale judecătorilor de la instanțele de toate gradele din rândul judecătorilor. Acest mecanism de alegere a membrilor Consiliului era în vigoare la data intrării în vigoare a Constituției din 2 aprilie 1997 [...], care reglementa la art. 186 statutul de organ constituțional al KRS [...] Deciziile luate în cadrul unei sesiuni a Subcomitetului pentru Instituții de Protecție Jurisdicțională și Organisme de Administrare a Justiției (de exemplu, cea din 7 decembrie 1994, desfășurată în cadrul Comitetului Constituțional al Adunării Naționale) au o importanță deosebită în cazul în care se dezbate modelul de alegere a membrilor Consiliului, judecătorii fiind însărcinați cu alegerea unora dintre membrii respectivi. Intenția de a încredința alegerea membrilor judecători ai KRS exclusiv comunității judecătorești a fost exprimată în special în cadrul unei sesiuni a Comitetului Constituțional al Adunării Naționale din 13 noiembrie 1996 [...] și al dezbaterii care a avut loc în cadrul sesiunii Comitetului Constituțional din 5 septembrie 1995 [...] Această stare de fapt este confirmată de o declarație comună a profesorilor A. Zoll¹¹ și A. Strzembosz¹², publicată de [cotidianul] *Rzeczpospolita* la 7 martie 2018, în care se preciza că noțiunile

¹¹ Printre alții, fost președinte al Curții Constituționale și fost Comisar pentru drepturile omului.

¹² Printre alții, fost prim-președinte al Curții Supreme.

prezentate de «Solidaritatea» în anii 1980 au fost încorporate în Constituție. Numirea membrilor judecatori ai KRS de către judecatori părea evidentă deoarece numai o reprezentare majoritar judecătorească în Consiliu ar proteja independența puterii judecătorești față de puterea legislativă și cea executivă. Autorii respectivei declarații au subliniat de pe atunci că actualul KRS în forma sa – așa cum a fost numit în noua sa alcătuire – nu are caracteristicile și competențele care i-au fost conferite în temeiul Constituției; în consecință, rezoluțiile sale sunt lipsite de validitate prin natura lor [...]

42. Prin punerea în aplicare a acestor concepte constituționale, Legea din 27 iulie 2001 privind KRS [...] a menținut mecanismul de alegere a membrilor judecatori ai Consiliului de către judecatori. Legea din 12 mai 2011 privind KRS (în versiunea inițială [...]) a adoptat același mecanism de alegere a membrilor KRS [...] Componenta Consiliului stabilită în acest mod a fost considerată o concluzie logică a faptului de a încredința Consiliului sarcina de a proteja independența instanțelor și a judecătorilor [...]

43. O modificare substanțială a mecanismului de alegere a membrilor KRS a fost introdusă prin [Legea de modificare din 2017] [...] În temeiul art. 1 § 1, Seimul alege 15 membri ai Consiliului pentru un mandat comun de 4 ani din rândul judecătorilor Curții Supreme, ai instanțelor de drept comun, ai instanțelor administrative și ai instanțelor militare. Atunci când face alegerea, Seimul recunoaște – în măsura în care este posibil – necesitatea ca în Consiliu să fie reprezentați judecatori de la instanțe de diferite tipuri și grade de jurisdicție. Trebuie subliniat aici că dispozițiile Constituției nu au fost modificate în ceea ce privește componenta KRS și principiile de numire a membrilor Consiliului. Înseamnă că o lege ar putea doar să modifice modul de alegere a membrilor judecatori ai Consiliului de către judecatori, mai degrabă decât să introducă o procedură prin care membrii judecatori ai Consiliului să fie aleși de legiuitor. Legea [de modificare din 2017] menționată anterior, adoptată împreună cu noua Lege privind Curtea Supremă, a introdus o soluție prin care puterile legislative și executivă – indiferent de lunga tradiție legislativă a unei părți a membrilor Consiliului care sunt aleși de judecatori înșiși, reflectând astfel dispozițiile Constituției în ceea ce privește statutul și competențele Consiliului și în ceea ce privește separarea puterii judecătorești de alte puteri – au dobândit o poziție aproape monopolistă în stabilirea calității de membru al KRS. În prezent, puterea legislativă alege 15 membri judecatori ai KRS, iar alți șase membri sunt parlamentari (4 aleși de Seim și 2 aleși de Senat). Noua modalitate de alegere a 15 judecatori pentru KRS a dus la o situație în care ambele camere ale parlamentului au putere de decizie privind numirea a 21 din cei 25 de membri ai Consiliului (adică 84 % din componenta acestuia). În plus, ministrul Justiției și un reprezentant al Președintelui Republicii sunt membri *ex officio* ai KRS. Astfel, 23 din 25 de membri sunt numiți în cele din urmă de alte puteri decât cea judecătorească. În acest mod s-au denaturat separarea și echilibrul dintre puterile legislative, executivă și judecătorească – acestea sunt descrise la art. 10 din Constituție și constituie fundamentul unui stat democratic guvernat de statul de drept (art. 2 din Constituție).

44. Consiliul este un organ constituțional; însuși faptul că nu are un omolog în toate statele membre ale UE nu înseamnă că este posibilă constituirea sau modelarea lui în mod arbitrar, deoarece cadrul normativ a fost enunțat în Constituție, iar alte restricții decurg din dreptul la un proces echitabil, astfel cum se prevede în normele Uniunii Europene. Consiliul nu exercită atribuții judiciare și nici nu este (având în vedere componenta sa) un organ corporativ autonom; este o autoritate hibridă. Potrivit poziției doctrinei juridice, o interpretare literală a dispoziției din Constituție care prevede ca KRS să includă „15 membri aleși dintre judecatori” [art. 187 § 2 pct. 2) din Constituție] s-ar dovedi anticonstituțională, în cazul în care s-ar ajunge la concluzia că membrii judecatori nu pot fi aleși de judecatori. Ar însemna că procesul de interpretare a unei

HOTĂRÂREA GRZEȔA ÎMPOTRIVA POLONIEI

norme constituționale ignoră sarcinile Consiliului, astfel cum sunt specificate în Constituție, inclusiv garantarea independenței instanțelor și judecătorilor [...], și ignoră art. 173 [din Constituție], în temeiul căruia instanțele exercită o putere «independentă și separată de alte puteri» [...]"

106. În ceea ce privește depunerea candidaturilor, listele de susținători pentru candidați și nedivulgarea acestor liste, Curtea Supremă a statuat:

„45. Aprecierea Curții Supreme în ceea ce privește interpretarea juridică obligatorie exprimată în hotărârea CJUE din 19 noiembrie 2019 acordă importanță procesului de selecție a membrilor actualului Consiliu. În ceea ce privește această chestiune particulară, aspectul în litigiu privește listele de susținători care, aparent, au fost oferite candidaților de către judecători. Până în prezent, nu s-a verificat dacă noii membri ai Consiliului au fost desemnați în mod legal drept candidați, nici cine i-a susținut. Documentele relevante nu au fost încă divulgate, în pofida hotărârii relevante a Curții Administrative Supreme din 28 iunie 2019, OSK 4282/18 [...] Este cunoscut faptul că executarea hotărârii s-a confruntat cu un obstacol, reprezentat de decizia emisă de președintele Autorității pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal la 29 iulie 2019 la inițiativa unuia dintre membrii noului KRS. În consecință, s-a ajuns într-o situație în care însăși un organ judiciar însărcinat cu controlul actelor autorităților administrative să fie supus controlului acestora din urmă. Neexecutarea hotărârii Curții Administrative Supreme justifică supoziția potrivit căreia conținutul listelor de susținători pentru candidații judecători la KRS coroborează dependența acestora de puterea legislativă sau de puterea executivă.

46. Curtea Supremă concluzionează, de asemenea, că este cunoscut faptul că publicul a fost informat despre candidații judecători la Consiliu care au fost recomandați de președinții instanțelor districtuale numiți de ministrul Justiției; alți judecători au fost recomandați de judecători care depindeau (erau subordonați față) de candidați în funcții de conducere la instanțe superioare; candidații judecători au fost, de asemenea, recomandați de plenipotențiarul Institutului Judiciar din cadrul Ministerului Justiției; nu în ultimul rând, unele candidaturi au fost depuse de rude apropiate; unii candidați au recomandat alți candidați; unii dintre membrii aleși ai viitorului Consiliu erau angajați ai Ministerului Justiției. Toate aceste fapte dovedesc că ramura executivă – acționând prin subordonații săi direcți sau indirecti – s-a aflat în spatele majorității recomandărilor privind candidaturile membrilor judecători pentru KRS. Astfel de circumstanțe care însoțesc procesul de alegere a actualilor membri ai Consiliului pot să dea naștere unor îndoieli în percepția publicului larg cu privire la independența Consiliului față de puterea executivă.

47. În plus, unele persoane care susțineau candidații și-au retras susținerea în perioada depunerii candidaturilor, iar cel puțin un membru al noului KRS și-a susținut propria candidatură [...]

48. Astfel de circumstanțe contrazic noțiunea de reprezentativitate a organului menționat la art. 187 § 2 din Constituție [...]"

107. Curtea Supremă a concluzionat următoarele:

„60. Pe baza unei evaluări de ansamblu a tuturor circumstanțelor de mai sus, Curtea Supremă concluzionează că, în prezent, actualul KRS nu oferă garanții suficiente de independență față de puterile legislativă și executivă în cadrul procedurii de numire a judecătorilor.”

(b) Rezoluția din 8 ianuarie 2020, nr. I NOZP 3/19

108. La 8 ianuarie 2020, Camera de control extraordinar și cauze publice a Curții Supreme, în complet de 7 judecători, a pronunțat o rezoluție în urma unei chestiuni juridice adresate de un complet de 3 judecători. Problema juridică a fost invocată într-o cauză în care candidații declarați respinși în cadrul procedurii pentru numirea în funcția de judecător la Curtea de Apel au declarat apel împotriva rezoluției noului KRS care propunea un alt candidat pentru același post și au contestat statutul KRS. Camera de control extraordinar și cauze publice a Curții Supreme a statuat următoarele:

„1. Curtea Supremă, atunci când examinează un apel împotriva unei rezoluții a KRS prin care se propune Președintelui Republicii Polone un candidat la funcția de judecător, examinează, în limitele motivelor de apel, dacă KRS este un organ independent în lumina criteriilor stabilite în hotărârea CJUE din 19 noiembrie 2019 în cauzele conexe C-585/18, C-624/18 și C-625/18, [*A.K. și alții (Independența Camerei Disciplinare a Curții Supreme)*], pct. 139-144.

2. Curtea Supremă casează, în limitele apelului, o rezoluție a KRS prin care se propune Președintelui Republicii Polone un candidat la funcția de judecător în cazul în care apelantul demonstrează că lipsa de independență a KRS a influențat conținutul acestei rezoluții sau dacă – având în vedere interzicerea prin Constituție a efectuării controlului asupra eficacității actului constituțional de numire a unui judecător și a raportului constituțional care rezultă din aceasta – apelantul demonstrează împrejurarea prevăzută la punctul 125 sau, împreună, circumstanțele prevăzute la punctele 147-151 din hotărârea menționată la punctul 1, ce arată că un complet de judecată care include un astfel de judecător nu va fi independent și imparțial.”

(c) Deciziile din 15 ianuarie 2020 (nr. III PO 8/18 și III PO 9/18)

109. La 15 ianuarie 2020, Curtea Supremă, reunită în Camera pentru litigii de muncă și asigurări sociale, a pronunțat două hotărâri în alte două cauze care fuseseră trimise la CJUE pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare. În aceste cauze, doi judecători din cadrul Curții Supreme au contestat scoaterea lor la pensie ca urmare a intrării în vigoare a noii Legi privind Curtea Supremă, care prevedea reducerea vârstei de pensionare pentru judecătorii Curții Supreme. Curtea Supremă a decis să nu transfere cauzele la Camera Disciplinară a Curții Supreme. Aceasta a constatat că nu are competența de a se pronunța în aceste cauze și le-a trimis instanței districtuale. În ambele decizii, Curtea Supremă a subscris la constatările exprimate în hotărârea din 5 decembrie 2019 a Curții Supreme cu privire la statutul noului KRS și al Camerei Disciplinare a Curții Supreme (a se vedea *supra*, pct. 100).

(d) Rezoluția din 23 ianuarie 2020 pronunțată de completele reunite ale Camerelor Civilă, Penală, pentru litigii de muncă și asigurări sociale ale Curții Supreme (nr. BSA I-4110-1/20)

110. Având în vedere hotărârea din 5 decembrie 2019 a Curții Supreme și rezoluția din 8 ianuarie 2020 a Camerei de control extraordinar și cauze

publice a Curții Supreme, prim-președintele Curții Supreme a solicitat celor trei camere reunite ale acestei instanțe să pronunțe o rezoluție în vederea soluționării divergențelor din jurisprudența Curții Supreme în legătură cu hotărârea CJUE din 19 noiembrie 2019. Cererea se referea la problema juridică dacă participarea, la un complet al unei instanțe de drept comun sau al Curții Supreme, a unei persoane numite în funcția de judecător de către Președintele Republicii la propunerea KRS constituit în conformitate cu Legea de modificare din 2017 ar conduce la o încălcare a art. 45 § 1 din Constituție, art. 6 § 1 din Convenție sau art. 47 din Carta drepturilor fundamentale.

111. La 23 ianuarie 2020, Curtea Supremă, într-un complet al camerelor reunite Civilă, Penală, pentru litigii de muncă și asigurări sociale (59 de judecători) a pronunțat rezoluția¹³. Aceasta a constatat că, prin pronunțarea rezoluției, puna în aplicare hotărârea CJUE din 19 noiembrie 2019. Curtea Supremă a formulat următoarele concluzii¹⁴:

„1. Un complet de judecată este compus în mod necorespunzător în sensul art. 439 § 1 pct. (2) din Codul de procedură penală, sau un complet de judecată este incompatibil cu dispozițiile legale în sensul art. 379 § 4 din Codul de procedură civilă, inclusiv în cazul în care instanța include o persoană numită în funcția de judecător al Curții Supreme la recomandarea KRS constituit în conformitate cu [Legea de modificare din 2017].

2. Un complet de judecată este compus în mod necorespunzător în sensul art. 439 § 1 pct. (2) din Codul de procedură penală, sau un complet de judecată este incompatibil cu dispozițiile legale în sensul art. 379 § 4 din Codul de procedură civilă, inclusiv în cazul în care instanța include o persoană numită în funcția de judecător al unei instanțe de drept comun sau militare la recomandarea KRS constituit în conformitate cu [Legea de modificare din 2017], dacă neregulile procesului de numire conduc, în circumstanțe specifice, la o încălcare a garanțiilor de independență și imparțialitate în sensul art. 45 § 1 din Constituția Republicii Polone, art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și art. 6 § 1 din [Convenție].

3. Interpretarea art. 439 § 1 pct. (2) din Codul de procedură penală și a art. 379 § 4 din Codul de procedură civilă prevăzută la punctele 1 și 2 de mai sus nu se aplică hotărârilor pronunțate de instanțe înainte de data prezentei și hotărârilor care urmează să fie pronunțate în cadrul procedurilor pendinte la data [prezentei rezoluții] în temeiul Codului de procedură penală în fața unui anumit complet de judecată.

4. Pct. 1 [de mai sus] se aplică hotărârilor pronunțate cu participarea judecătorilor numiți în Camera Disciplinară a Curții Supreme în temeiul Legii din 8 decembrie 2017 privind Curtea Supremă [...] indiferent de data hotărârilor respective.”

112. În motivarea rezoluției, Curtea Supremă a statuat următoarele, în măsura relevantă:

„31. În lumina art. 179 din Constituție, Președintele Republicii numește în funcția de judecător nu chiar pe oricine, în mod discreționar față de calificările și capacitatea

¹³ Șase judecători au anexat opinii separate la rezoluție.

¹⁴ Traducerea se bazează pe versiunea în limba engleză a hotărârii publicate pe site-ul Curții Supreme, adaptată de grefă.

HOTĂRÂREA GRZEȐA ÎMPOTRIVA POLONIEI

candidatului de a exercita funcția, ci exercită această competență la propunerea KRS. Prin urmare, o propunere din partea KRS este o condiție *sine qua non* pentru numirea efectivă. În plus, o propunere de numire a unui judecător nu poate fi depusă de nimeni, cu excepția unui organ care acționează în calitate de Consiliu Național al Magistraturii, nu doar cu numele, ci și pe baza procedurii de numire a acestuia și a condițiilor în care își exercită competențele (decizia Curții Constituționale din 23 iunie 2008, 1 Kpt 1/08).

[Legea de modificare din 2017] a revocat mandatele membrilor KRS menționați la art. 187 § 1 pct. 2) din Constituție, aleși în conformitate cu reglementările anterioare. Scurtarea mandatelor judecătorilor din cadrul Consiliului Național al Magistraturii la data intrării în vigoare a legislației de modificare a fost justificată de necesitatea de a asigura un mandat comun pentru toți membrii KRS; totuși, legea modificată permite expirarea mandatului unui membru al KRS înainte de încheierea mandatului de 4 ani (a se vedea art. 11e § 1 și § 3, art. 14 § 1 din Legea din 12 mai 2011 privind Consiliul Național al Magistraturii [cu modificările și completările ulterioare]), ceea ce contravine art. 187 § 3 din Constituție. Prin urmare, argumentul care a justificat modificarea a fost fals, iar mandatul KRS a fost revocat pentru alte motive.

Noii membri ai KRS au fost aleși de Seim în conformitate cu [Legea de modificare din 2017], ceea ce contravine art. 187 § 1 pct. 2) din Constituție. Faptul că s-a contestat în temeiul acestei dispoziții cerința ca membrii judecători ai KRS să fie aleși de judecători nu permite desemnarea unei autorități publice care să îi poată alege. Constituția nu prevede o prezumție de competență în favoarea Parlamentului. După [Legea de modificare din 2017], 15 membri ai Consiliului care erau judecători au fost aleși de Seim pentru un mandat comun de 4 ani [art. 9a § 1 din [Legea privind KRS, astfel cum a fost modificată prin Legea de modificare din 2017]]. Niciunul dintre ei nu este judecător la Curtea Supremă, așa cum prevede art. 187 § 1 pct. 2) din Constituție.

Având în vedere procedura de alegere a judecătorilor în cadrul KRS în temeiul [Legii de modificare din 2017], puterea judecătorească nu mai deține niciun control asupra calității de membru al KRS și, prin urmare, indirect – în legătură cu modificarea altor dispoziții sistemice – asupra candidaților care sunt propuși președintelui pentru numirea în funcția de judecător la o instanță de drept comun, instanță militară, Curtea Supremă sau o instanță administrativă. KRS a fost dominat de persoanele numite pe criterii politice de majoritatea din Seim. În urma alegerii de către Seim a 15 judecători pentru a fi membri ai KRS, un total de 21 din cei 25 de membri ai KRS sunt numiți pe criterii politice de ambele camere ale Parlamentului. În urma alegerii judecătorilor în cadrul KRS [de către Seim], judecătorii cu calitate de membri ai KRS nu mai reprezintă judecători ai Curții Supreme, judecători ai instanțelor de drept comun, ai instanțelor administrative și ai instanțelor militare, așa cum dispune art. 187 § 1 pct. 2) din Constituție. Judecătorii care sunt membri ai KRS prin numire politică nu au legitimitate în calitate de reprezentanți ai corpului judiciar, sarcină care ar trebui să fie încredințată persoanelor care au autoritate și rămân independente de influența politică. Acest lucru a slăbit în mare măsură rolul KRS de gardian al independenței instanțelor și a judecătorilor.

Dispozițiile [Legii de modificare din 2017] care reglementează alegerea judecătorilor în cadrul KRS sunt incompatibile cu principiul separării și echilibrului puterilor (art. 10 § 1 din Constituție), precum și cu principiul separării și independenței instanțelor (art. 173 din Constituție) și cel al independenței judecătorilor (art. 178 din Constituție). Principiul separării puterii judecătorești este de o importanță crucială în acest context. Potrivit acestui principiu, întemeiat pe separarea și echilibrul puterilor, puterea legislativă și puterea executivă nu pot aduce atingere funcționării puterii judecătorești decât în măsura permisă de Constituție, respectiv, atunci când acest lucru este prevăzut expres de Constituție. În ceea ce privește KRS, principiul separării implică faptul că

HOTĂRÂREA GRZEȐA ÎMPOTRIVA POLONIEI

puterile legislativă și executivă pot influența calitatea de membru al KRS și funcționarea acestei instituții numai în măsura prevăzută expres de Constituție [art. 187 § 1 pct. 1) *in fine*, pct. 3) și § 4]. În consecință, la stabilirea structurii organizatorice, a domeniului de activitate și a procedurilor de lucru ale KRS (art. 187 § 4 din Constituție), puterea legislativă nu își poate crea prerogativa – care nu este prevăzută în Constituție – de a alege membri ai KRS din rândul judecătorilor deoarece domeniul de aplicare al prerogativelor sale de a numi membri ai KRS a fost definit în Constituție [art. 187 § 1 pct. 3)].

La rândul său, scurtarea mandatelor membrilor anteriori ai KRS și alegerea de noi membri pe baza [Legii de modificare din 2017] ridică îndoieli întemeiate cu privire la respectarea art. 187 § 1 și § 3 din Constituție și, în consecință, cu privire la legalitatea KRS și la procedura de numire a candidaților la funcția de judecător cu participarea KRS.”

113. În ceea ce privește listele susținătorilor pentru candidații la KRS, Curtea Supremă a constatat:

„32. [...] Listele de susținători prezentate de judecătorii candidați la KRS trebuiau să fie semnate nu de oricine, ci de judecători [...] O cerere de informații privind persoanele care au semnat listele susținătorilor pentru judecătorii candidați la KRS, în conformitate cu reglementările privind accesul la informațiile publice, confirmată ca fiind legitimă de către Curtea Administrativă Supremă printr-o hotărâre cu forță juridică obligatorie din 28 iunie 2019, nr. I OSK 4282/18, prin care s-a respins recursul în casație introdus de șeful Cancelariei Seimului împotriva hotărârii prin care se casa în parte decizia privind refuzul de a divulga aceste informații, a fost ignorată de șeful Cancelariei Seimului și de președintele Seimului, care au refuzat să se conformeze hotărârii cu forță juridică obligatorie. Această stare de lucruri există și în prezent [...]

Potrivit unei declarații publicate a judecătorului M.N., numit membru al KRS, acesta a semnat propria listă de susținători. Potrivit unei declarații făcute publice de patru judecători, judecătorul M.N., pentru a candida la KRS, a folosit numele unor susținători care s-au retras. Susținerile au fost retrase cu mult timp înainte ca lista să fie verificată și utilizată într-un vot; președintele Seimului a fost informat în prealabil cu privire la situație (la 25 ianuarie 2018) [...] Faptul că unii candidați la KRS și-au semnat reciproc listele susținătorilor este un indicator al nivelului de susținere a membrilor KRS în corpul judiciar.”

114. În ceea ce privește exercitarea prerogativei Președintelui de a numi judecători, Curtea Supremă a constatat următoarele, în măsura relevantă:

„36. În conformitate cu art. 7 din Constituție, organele autorității publice funcționează în baza și în limitele legii; cu alte cuvinte, exclusiv pe baza autorității conferite de lege, prin care acțiunile lor sunt recunoscute ca fiind legitime. Acest lucru este valabil și pentru Președintele Republicii, întrucât actele sale oficiale nu sunt excluse din domeniul de aplicare al art. 7 din Constituție.

Președintele numește judecători, dar face acest lucru nu oricând și nu în mod discreționar, ci pe baza unei propuneri a KRS. Nu poate fi numită nicio persoană care nu este vizată de o astfel de propunere (a se vedea decizia Curții Constituționale din 23 iunie 2008, I Kpt 1/08).

Condițiile minime pentru exercitarea prerogativei în cauză de către Președintele Republicii impun, prin urmare, ca actul său să fie inițiat de un organ constituit și numit în mod corespunzător, având statutul KRS. De la intrarea în vigoare a [Legii de modificare din 2017] și a Legii din 2017 privind Curtea Supremă, KRS nu a fost numit

HOTĂRÂREA GRZEȐA ÎMPOTRIVA POLONIEI

în mod corespunzător în temeiul Constituției; în consecință, KRS nu și-a putut exercita competențele, pe care Președintele Republicii ar fi trebuit să le stabilească înainte de a-și exercita prerogativa. Persoanele înscrise pe listele de recomandări întocmite în cadrul unei proceduri viciate de numire în funcții de judecător nu se pot considera ca fiind candidați pentru funcții prezentați în mod corespunzător Președintelui Republicii, pe care Președintele Republicii este competent să le numească în funcție.

Chiar presupunând că emiterea scrisorilor de numire către aceste persoane le face să fie numite în mod oficial în funcția de judecător, este necesar să se stabilească dacă, și în ce măsură, aceste persoane pot exercita funcții de judecător, astfel încât cerința de imparțialitate și independență a unei instanțe de judecată să nu fie astfel încălcată.”

115. În continuare, Curtea Supremă a formulat următoarele observații cu privire la influența politică asupra alegerii membrilor KRS:

„38. Modelul de procedură pentru numirea unei anumite persoane în funcția de judecător are o importanță deosebită asupra chestiunii dacă instanța compusă din această persoană numită poate fi considerată o instanță imparțială și independentă într-o anumită cauză [...]

În acest context, trebuie remarcat faptul că, potrivit declarației oficiale făcute de ministrul Justiției în cadrul procedurii legislative la 15 ianuarie 2020 la Senatul Republicii Polone, calitatea de membru al KRS se stabilea în așa fel încât să se asigure că acesta era format din persoane loiale majorității parlamentare (grupul politic reprezentat de ministrul Justiției): *«fiecare grup putea propune judecători pentru care își asuma răspunderea. Am propus judecători pe care i-am crezut dispuși să coopereze cu reforma justiției»* – stenograma celei de-a treia sesiuni a Senatului Republicii Polone din cea de-a 10-a legislatură, 15 ianuarie 2020).

În consecință, alegerile făcute de Consiliu nu sunt, din punct de vedere sistemic, independente de interesul politic, ceea ce afectează îndeplinirea criteriilor obiective de imparțialitate și independență de către persoanele numite în funcția de judecător la propunerea KRS. Cu alte cuvinte, deoarece KRS a fost politizat, este foarte probabil ca soluționarea concursurilor pentru funcții de judecători să se facă nu pe baza unor criterii de fond, ci în funcție de loialitățile politice sau de sprijinul pentru reforma justiției urmărită de majoritatea parlamentară în conflict cu Constituția. Din punct de vedere sistemic, acest lucru subminează încrederea în imparțialitatea persoanelor astfel numite. Lipsa de independență constă, în esență, în decizii ale acestui organ care sunt subordonate autorităților politice, în special puterii executive [...]

116. Cu privire la lipsa de independență a KRS, Curtea Supremă a concluzionat următoarele:

„42. [...] Completul Curții Supreme care adoptă prezenta rezoluție împărtășește în totalitate poziția prezentată în hotărârea Curții Supreme din 5 decembrie 2019, III PO 7/18, potrivit căreia KRS astfel constituit nu este un organ independent, ci un organ subordonat direct autorităților politice. În consecință, concursurile pentru funcția de judecător desfășurate de KRS au fost și vor fi viciate, dând naștere unor îndoieli fundamentale privind motivele din spatele propunerilor de numire a anumitor persoane în funcția de judecător [...]

[Constatarea] de mai sus nu are legătură cu îndoielile privind constituționalitatea alegerii unora dintre membrii [judecători ai] KRS. Această ultimă chestiune nu a făcut obiectul interpretării Curții Supreme; totuși, este rezonabil să se afirme că actuala funcționare a KRS este rezultatul abaterii de la cerințele prevăzute de Constituție pentru alegerea unora dintre membrii Consiliului.”

3. *Jurisprudența Curții Administrative Supreme*

117. În urma hotărârii CJUE din 2 martie 2021 (a se vedea *infra*, pct. 155-156), la 6 mai 2021, Curtea Administrativă Supremă a pronunțat hotărâri în cinci cauze (nr. II GOK 2/18; II GOK 3/18; II GOK 5/18; II GOK 6/18 și II GOK 7/18) având ca obiect apeluri declarate împotriva rezoluțiilor KRS prin care acesta din urmă a decis să nu propună Președintelui Republicii numirea apelanților în funcții de judecători ai Camerei Civile și Camerei Penale în cadrul Curții Supreme și să propună numirea altor candidați la aceste funcții. Curtea Administrativă Supremă a casat rezoluțiile contestate ale KRS, atât partea referitoare la recomandarea altor candidați pentru numirea la Curtea Supremă, cât și partea referitoare la refuzul de a propune numirea apelanților. Toate hotărârile conțin motivări asemănătoare.

118. În special, în hotărârea din 6 mai 2021, nr. II GOK 2/18, Curtea Administrativă Supremă a considerat că actualul KRS nu oferă garanții suficiente de independență față de puterile legislativă și executivă în exercitarea funcțiilor care i-au fost încredințate. Pentru a efectua această apreciere, Curtea Administrativă Supremă s-a bazat pe factorii enunțați de CJUE în hotărârile din 2 martie 2021 (pct. 131-132) și din 19 noiembrie 2019 (pct. 143-144): (1) actualul KRS a fost constituit ca urmare a încetării premature a mandatelor de 4 ani ale foștilor membri ai KRS; (2) spre deosebire de vechea legislație în temeiul căreia 15 membri ai KRS fuseseră aleși în mod direct de colegii lor, în prezent, aceștia au fost aleși de o ramură a puterii legislative; (3) existența unor eventuale nereguli care ar fi putut vicia procesul de numire a anumitor membri ai noului KRS; (4) modul în care actualul KRS își îndeplinea misiunea constituțională de a asigura independența instanțelor și a judecătorilor. Curtea Administrativă Supremă a acceptat – ca și CJUE în hotărârile sus-menționate – faptul că, deși fiecare element luat separat ar putea să nu conducă în mod necesar la această concluzie, combinarea lor în coroborare cu circumstanțele în care a fost constituit actualul KRS ar putea da naștere unor îndoieli cu privire la independența acestuia.

119. Extrasele relevante din hotărârea nr. II GOK 2/18 pronunțată de Curtea Administrativă Supremă au următorul conținut:

„7.6. [...] Întrucât hotărârile CJUE din 2 martie 2021 și 19 noiembrie 2019 au fost pronunțate într-un cadru legal identic [...], evaluarea importanței criteriilor relevante pentru independența KRS trebuia să ia în considerare circumstanțele și faptele de notorietate publică referitoare la crearea KRS în noua sa componență și activitățile sale, inclusiv sursele care au permis cunoașterea acestor circumstanțe și fapte care au stat la baza constatărilor în cauza nr. III PO 7/18, soluționată de Curtea Supremă în hotărârea din 5 decembrie 2019. Curtea Administrativă Supremă își asumă aceste constatări în totalitate (a se vedea pct. 40-60 din hotărârea Curții Supreme).

Curtea Administrativă Supremă împărtășește, de asemenea, în totalitate și fără rezerve evaluarea importanței acestor circumstanțe și fapte pentru independența KRS [...] Aceasta [evaluarea] justifică afirmația că actualul KRS nu oferă garanții suficiente de

HOTĂRÂREA GRZEȐA ÎMPOTRIVA POLONIEI

independență față de puterile legislativă și executivă în cadrul procedurii de numire a judecătorilor.

În această privință, este important, de asemenea, să se sublinieze semnificația faptului că în componența KRS figurează în prezent 14 reprezentanți ai judecătorilor instanțelor de drept comun și nu include judecătorii Curții Supreme și judecătorii instanțelor administrative, astfel cum prevede în mod categoric art. 187 § 2 din Constituție, excluzând astfel posibilitatea de a fi respectat doar în măsura în care este posibil, așa cum se prevede în art. 9a din Legea privind KRS.

În plus, printre membrii [judecători] ai [actualului] KRS, și anume dintre judecătorii instanțelor de drept comun [...], există (și, cu siguranță, existau la data adoptării rezoluției supuse examinării în prezenta cauză) președinți și vicepreședinți ai instanțelor de drept comun numiți de puterea executivă în locul celor demisi anterior de această putere. Astfel se ajunge la concluzia că acei membri ai Consiliului sunt strict subordonați din punct de vedere funcțional puterii executive, care este reprezentată în Consiliu de ministrul Justiției, făcând astfel această subordonare să fie una de natură instituțională. [...]

O parte a puterii executive, dar și a puterii legislative – dată fiind fuziunea particulară a acestor puteri care rezultă din logica sistemului de guvernământ adoptat – și astfel puterile care sunt politice prin natura lor, prin urmare, câștigă semnificativ în importanță și influență în cadrul unui organ al cărui rol principal este de a proteja independența instanțelor și a judecătorilor.

Acest lucru poate și trebuie să fie dedus, de asemenea, din faptul că 23 dintre cei 25 de membri ai KRS sunt numiți în componența acestuia de alte puteri decât cea judecătorească. În același timp, normele care reglementează alegerea a 15 judecători în cadrul KRS de către Seim trebuie considerate ca fiind departe de respectarea principiului reprezentativității întrucât alegerea lor nu este făcută numai de prima cameră a Parlamentului (Seimul), ci poate totodată să fie făcută – independent de faptul că sunt numiți dintre candidații propuși de un grup de 2.000 de cetățeni [...] – dintre candidații propuși de un grup de 25 de judecători, cu excepția judecătorilor pensionați. Un astfel de criteriu cantitativ al candidaturii câștigătoare nu constituie un criteriu fiabil pentru aprecierea reprezentativității unui candidat, în special în raport cu numărul de judecători în exercițiu și, pe de altă parte, în raport cu practica de evaluare a îndeplinirii criteriului. Acesta din urmă permitea susținerea candidaturii proprii, susținerea reciprocă între candidați sau chiar, într-un caz extrem, utilizarea, ca sprijin acordat, a sprijinului care a fost (efectiv) retras de judecătorii care susțineau inițial [...] candidatura.

Normele și procedura de stabilire a componenței, din punct de vedere al persoanelor, a KRS erau așadar motivate în mod clar de intenția de a-l supune unui fel de supraveghere din partea puterii executive și, prin urmare, a majorității parlamentare, care, în contextul procedurii de selecție a membrilor KRS și a majorității necesare în acest sens, precum și în legătură cu subordonarea funcțională și instituțională a Consiliului, accentuează de asemenea importanța factorului de loialitate (politică) a candidaților față de entitatea care desfășoară alegerile. Acest lucru este confirmat de [...] conținutul declarației [ministrului Justiției] consemnate în stenograma celei de-a treia sesiuni a Senatului din cea de a 10-a legislatură din 15 ianuarie 2020 – *«fiecare grup putea propune judecători pentru care își asuma răspunderea. Am propus judecători pe care i-am crezut dispuși să coopereze cu reforma justiției»*.

Componența astfel stabilită a KRS anulează prin urmare posibilitatea ca acesta să își îndeplinească în mod eficient funcția de bază, și anume garantarea independenței instanțelor și a judecătorilor.

HOTĂRÂREA GRZEȐA ÎMPOTRIVA POLONIEI

[...] De asemenea, nu există nicio poziție [...] a KRS care să arate că acesta, organ constituțional desemnat să mențină independența instanțelor și a judecătorilor, respectă pozițiile instituțiilor și organismelor naționale și europene care subliniază importanța principiului independenței instanțelor și judecătorilor în raport cu situații care arată în mod direct că suferă un prejudiciu semnificativ, sau că se opune unor astfel de situații, inclusiv în special acțiunilor care încalcă consecințele juridice ale Ordonanței din 8 aprilie 2020 pronunțate de Curtea de Justiție în cauza C-791/19 R. Dovada abdicării sale în această privință – pentru că atitudinea Consiliului rămâne în opoziție clară cu atribuțiile și funcțiile care îi sunt conferite de Constituție – o constituie, fără îndoială, suspendarea calității de membru al RECJ în septembrie 2018. [...]

Prin urmare, având în vedere argumentele de mai sus, este rezonabil să se concluzioneze că actualul KRS nu oferă suficiente garanții de independență față de puterea executivă și cea legislativă în cadrul procedurii de numire a judecătorilor. Gradul său de dependență față de puterea legislativă și cea executivă în îndeplinirea sarcinilor care îi sunt încredințate este, în schimb, atât de ridicat încât nu poate fi lipsit de importanță pentru aprecierea chestiunii dacă judecătorii selectați de acesta îndeplinesc cerințele obiective [...] de independență și imparțialitate prevăzute de art. 47 din Carta drepturilor fundamentale.”

II. DREPTUL ȘI PRACTICA INTERNAȚIONALE RELEVANTE

A. Convenția privind dreptul tratatelor, adoptată la Viena

120. Art. 27 din Convenția privind dreptul tratatelor, adoptată la Viena la 23 mai 1969, 1155 UNTS 331, prevede următoarele, în măsura în care este relevant:

Dreptul intern și respectarea tratatelor

„O parte nu poate invoca dispozițiile dreptului său intern pentru a justifica neexecutarea unui tratat [...]”

B. Curtea Permanentă de Justiție Internațională

121. Curtea Permanentă de Justiție Internațională, în Avizul consultativ din 4 februarie 1932 privind tratamentul cetățenilor polonezi și al altor persoane de origine sau limbă poloneză pe teritoriul Danzig (PCIJ, seria A/B, nr. 44), a statuat următoarele, în măsura relevantă:

„[62] Cu toate acestea, trebuie să se observe că, deși, pe de o parte, conform principiilor general acceptate, un stat nu se poate prevala, împotriva unui alt stat, de dispozițiile Constituției acestuia din urmă, ci numai de dreptul internațional și de obligațiile internaționale acceptate în mod corespunzător, pe de altă parte și invers, un stat nu poate invoca împotriva altui stat propria sa Constituție în vederea eludării obligațiilor care îi revin în temeiul dreptului internațional sau al tratatelor în vigoare [...]”

C. Organizația Națiunilor Unite

122. Raportorul special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților, domnul Diego García-Sayán, a efectuat o vizită oficială în Polonia în perioada 23–27 octombrie 2017. Raportul din 5 aprilie 2018 privind misiunea sa în Polonia conține următoarele constatări relevante cu privire la KRS:

„68. [...] Conform noii proceduri de selecție, 21 de membri ai Consiliului vor fi numiți de ramura legislativă, iar 1 de cea executivă. Faptul că judecătorii nu vor mai avea un rol decisiv în numirea celor 15 membri judecătorești ai Consiliului pune noua metodă de alegere în contradicție cu normele internaționale și regionale relevante. În această privință, Raportorul special observă că, deși Consiliul Național al Magistraturii nu este o autoritate judecătorească în sine și nu exercită funcții judiciare, rolul său de a proteja independența puterii judecătorești în Polonia impune ca acesta să fie independent și imparțial față de ramurile executivă și legislativă [...]

70. Noua lege prevede, de asemenea, că mandatul tuturor membrilor judecătorești ai Consiliului Național al Magistraturii va înceta în momentul alegerii noilor membri. Această încetare anticipată decisă de ramura legislativă constituie o ingerință suplimentară în independența Consiliului și o încălcare a principiilor de separare a puterilor și de securitate mandatului. Corelată cu încetarea anticipată a mandatului tuturor membrilor judecătorești ai Consiliului, punerea în aplicare a noii legi va duce la crearea unui «nou» Consiliu Național al Magistraturii, dominat de persoane numite pe criterii politice, cu încălcarea normelor în vigoare referitoare la independența puterii judecătorești și separarea puterilor.”

123. Raportorul special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților a publicat un raport privind „consiliile magistraturii” la 2 mai 2018. Acesta a formulat următoarele recomandări:

„Înființarea consiliilor magistraturii

92. Pentru a garanta independența lor față de ramurile executivă și legislativă și pentru a asigura autonomia efectivă a ramurii judecătorești, consiliile magistraturii ar trebui să fie înființate în temeiul Constituției în țările care au o constituție scrisă sau în baza legii fundamentale echivalente ori a instrumentului constituțional din alte țări. Constituția sau legea fundamentală echivalentă ar trebui să includă dispoziții detaliate privind înființarea unui astfel de organ, precum și componența și funcțiile acestuia, și să garanteze autonomia consiliului față de ramurile executivă și legislativă ale puterii.”

D. Consiliul Europei

1. *Comitetul de Miniștri*

(a) **Recomandarea CM/Rec(2010)12**

124. Extrasele relevante din anexa la Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la judecătorii: independența, eficiența și responsabilitățile, adoptată la 17 noiembrie 2010, prevăd:

HOTĂRÂREA GRZEȔA ÎMPOTRIVA POLONIEI

„Capitolul I – Aspecte generale

[...]

4. Independența fiecărui judecător este garantată de independența sistemului judiciar în ansamblul său. În acest sens, este un aspect fundamental al statului de drept.

Capitolul IV – Consiliile judiciare

26. Consiliile judiciare sunt organisme independente, instituite prin lege sau prin constituție, care urmăresc să garanteze independența puterii judecătorești și a fiecărui judecător și astfel să promoveze funcționarea eficientă a sistemului judiciar.

27. Nu mai puțin de jumătate din membrii unor asemenea consilii ar trebui să fie judecători aleși de către colegii lor de la toate nivelurile sistemului judiciar și cu respectarea pluralismului în interiorul sistemului judiciar.

[...]

Capitolul VI – Statutul judecătorului

Selecție și carieră

[...]

46. Autoritatea care ia decizii privind selecția și cariera judecătorilor trebuie să fie independentă de puterile executivă și legislativă. Pentru garantarea independenței sale, cel puțin jumătate din membrii acestei autorități trebuie să fie judecători aleși de către colegii lor.

47. Totuși, în cazul în care reglementările constituționale sau legale prevăd că șeful statului, guvernul sau puterea legislativă poate lua decizii referitoare la selectarea și cariera judecătorilor, trebuie abilitată o autoritate independentă și competentă, în componența căreia să fie în majoritate membri din sistemul judiciar (fără a aduce atingere normelor aplicabile la consiliile judiciare cuprinse în capitolul IV) care să facă recomandări sau să emită avize pe care autoritatea competentă în privința numirii să le urmeze în practică.”

(b) Planul de acțiune al Consiliului Europei privind consolidarea independenței și imparțialității justiției

125. În cadrul celei de-a 1253-a întâlniri a delegaților miniștrilor, la 13 aprilie 2016, Comitetul Miniștrilor a adoptat Planul de acțiune privind consolidarea independenței și imparțialității justiției. Părțile relevante au următorul conținut:

„Linia de acțiune 1

Protejarea și consolidarea puterii judecătorești în relațiile sale cu puterile executivă și legislativă

Acțiunea 1.1 Asigurarea funcționării independente și eficiente a consiliilor magistraturii sau a altor organe corespunzătoare de guvernare judiciară

Măsuri reparatorii de luat de către statele membre

Ar trebui luate măsuri pentru depolitizarea procesului de alegere sau numire a persoanelor în consiliile magistraturii, acolo unde există, sau în alte organe corespunzătoare de guvernare judiciară. Membrii nu ar trebui să reprezinte facțiuni politice ori să fie partizani din punct de vedere politic în exercitarea funcțiilor lor. De

HOTĂRÂREA GRZEȐA ÎMPOTRIVA POLONIEI

asemenea, nu ar trebui să fie supuși, nici să fie susceptibili să fie supuși, influenței politice din partea puterii executive sau legislative.

Astfel de măsuri ar putea include norme privind numărul minim de membri judecătorești și procedurile pentru alegere de către colegii lor (cel puțin jumătate, fără a lua în considerare membrii *din oficiu*) sau privind numărul maxim de membri care nu sunt judecătorești (și modul în care aceștia sunt aleși sau selectați), asigurându-se, în același timp, că majoritatea sau cel puțin jumătate dintre aceștia sunt membri judecătorești care reprezintă toate gradele instanțelor judecătorești; norme privind durata minimă a experienței judiciare anterioare; norme privind asigurarea egalității de gen și a reprezentării societății în ansamblu și norme privind caracterul și probitatea.

Membrii care nu sunt numiți sau aleși de puterea judecătorească nu ar trebui să reprezinte puterea executivă sau legislativă, ci ar trebui să fie numiți în considerare însușirilor și calităților proprii și în nume propriu. Este de dorit ca persoanele a căror funcție derivă *de facto* dintr-o funcție sau poziție în cadrul executivului sau al legislativului să nu devină membre într-un consiliu al magistraturii.

Normele privind componența consiliilor magistraturii sau a altor organe corespunzătoare de guvernare judiciară și modul în care acestea își desfășoară activitatea ar trebui să fie transparente și să permită previzibilitatea. Același lucru este valabil și pentru procesul de selecție, numire și promovare a judecătorilor. În acest sens, sunt deosebit de importante normele care vizează evitarea ingerințelor necorespunzătoare din partea puterii executive sau legislative.

Modificările aduse cadrului legal pentru funcționarea consiliilor magistraturii nu ar trebui să conducă la încetarea anticipată a mandatelor persoanelor alese în temeiul cadrului anterior, cu excepția cazului în care modificarea cadrului legal vizează consolidarea independenței componenței consiliului.”

2. Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei

126. În Rezoluția din 11 octombrie 2017 referitoare la noi amenințări la adresa statului de drept în statele membre ale Consiliului Europei [Rezoluția 2188 (2017)], Adunarea Parlamentară și-a exprimat îngrijorarea cu privire la evoluțiile din Polonia care pun în pericol respectarea statului de drept, în special independența puterii judecătorești și principiul separării puterilor. Aceasta a solicitat autorităților poloneze, printre altele, să se abțină de la modificarea Legii privind KRS într-un mod care schimbă procedura de numire a membrilor judecătorești ai KRS și instituie un control politic asupra procesului de numire a acestor membri. De asemenea, a solicitat autorităților poloneze să se abțină de la punerea în aplicare a oricăror dispoziții legale care ar revoca mandatul membrilor judecătorești ai KRS.

127. La 28 ianuarie 2020, Adunarea Parlamentară a decis să își deschidă procedura de monitorizare cu privire la Polonia. În rezoluția din aceeași dată intitulată „Funcționarea instituțiilor democratice în Polonia” [2316 (2020)], Adunarea s-a exprimat astfel:

„7. Adunarea salută asistența acordată de Consiliul Europei pentru a se asigura că reforma sistemului judiciar din Polonia este elaborată și pusă în aplicare în conformitate cu normele europene și cu principiile statului de drept în vederea îndeplinirii obiectivelor declarate. Totuși, constată că numeroase recomandări ale Comisiei

Europene pentru Democrație prin Drept și ale altor organe ale Consiliului Europei nu au fost puse în aplicare sau abordate de autorități. [...] Prin urmare, Adunarea solicită autorităților să revadă pachetul total de reforme pentru sistemul judiciar și să modifice legislația și practica relevantă în concordanță cu recomandările Consiliului Europei, în special în ceea ce privește: [...]

7.2. reforma Consiliului Național al Magistraturii, Adunarea își exprimă îngrijorarea cu privire la faptul că, în mod contrar normelor europene privind statul de drept, cei 15 judecători care sunt membri ai Consiliului Național al Magistraturii nu mai sunt aleși de colegii lor, ci de Parlamentul polonez. Acest lucru contravine principiului separării puterilor și independenței puterii judecătorești. Prin urmare, Consiliul Național al Magistraturii nu mai poate fi considerat un organ autonom și independent al puterii judecătorești. Prin urmare, Adunarea îndeamnă autoritățile să restabilească alegerea directă, de către colegii lor, a judecătorilor care sunt membri ai Consiliului Național al Magistraturii;”

128. La 26 ianuarie 2021, Adunarea Parlamentară a adoptat rezoluția intitulată „Judecătorii din Polonia și din Republica Moldova trebuie să rămână independenți” [2359 (2021)]. Adunarea, referindu-se la preocupările exprimate în Rezoluția 2316 (2020), a remarcat că „având în vedere componența actuală a Consiliului Național al Magistraturii și hotărârea pronunțată de CJUE la 19 noiembrie 2019, KRS nu mai poate fi considerat un organ autonom independent de puterea legislativă și cea executivă”. Adunarea a solicitat autorităților poloneze, printre altele, „să revină la sistemul anterior de alegere a membrilor judecători ai KRS ori să adopte o reformă a justiției care să îi asigure efectiv autonomia față de puterea politică”.

3. *Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția)*

129. Comisia de la Veneția, în Raport privind independența sistemului judiciar Partea I: Independența judecătorilor, adoptat în cadrul celei de-a 82-a sesiuni plene [Veneția, 12-13 martie 2010, CDL-AD(2010)004], a formulat următoarele observații relevante:

„32. Rezumând, în viziunea Comisiei de la Veneția, pentru a garanta independența puterii judecătorești este necesar ca un consiliu al magistraturii independent să aibă un rol decisiv în luarea deciziilor privind numirea și cariera judecătorilor. Datorită bogăției culturii juridice în Europa, care este prețioasă și trebuie apărută, nu există un model unic aplicabil tuturor țărilor. Deși respectă varietatea sistemelor juridice, Comisia de la Veneția recomandă ca statele care încă nu au făcut acest lucru, să ia în considerare instituirea unui consiliu al magistraturii independent sau a unui organ similar. În toate cazurile, consiliul trebuie să aibă o componență pluralistă, condiția fiind ca o parte substanțială, dacă nu chiar o majoritate, a membrilor să fie judecători. Cu excepția membrilor de drept, acești judecători ar trebui să fie aleși sau numiți de către colegii lor.”

130. Comisia de la Veneția, în Avizul cu privire la proiectul de amendamente la Legea organică privind instanțele de drept comun din

Georgia, adoptat în cadrul celei de-a 94-a sesiuni plenare [Veneția, 8-9 martie 2013, CDL-AD(2013)007], a abordat, printre altele, propunerea de reformă a Consiliului Superior al Magistraturii. Partea relevantă din aviz are următorul conținut:

„V. Dispoziții tranzitorii – încetarea funcțiilor actualului Consiliu Superior al Magistraturii din Georgia.

67. Alineatul 2 al articolului 3 din amendamente prevede că, la data adoptării legii, «autoritatea membrilor Consiliului Superior al Magistraturii, cu excepția președintelui Curții Supreme, încetează».

68. În timpul vizitei, delegației Comisiei de la Veneția i s-a explicat de către susținătorii acestei măsuri că doresc să facă acest lucru deoarece consideră actuala componență a Consiliului Superior al Magistraturii ca fiind atât de defectuoasă încât orice reformă semnificativă a justiției se poate realiza numai printr-o reînnoire completă a Consiliului.

69. Comisia reamintește că o funcție importantă a consiliilor magistraturii este de a proteja judecătoria de influența politică. Din acest motiv, ar fi o contradicție să se permită reînnoirea completă a componenței unui consiliu al magistraturii în urma alegerilor parlamentare.

70. Legea organică prevede un mandat de 4 ani. Acest termen nu pare să aibă temei constituțional. Atât legea în vigoare, cât și proiectul de amendamente stabilesc o listă exhaustivă a motivelor de încetare înainte de termen a mandatului membrilor Consiliului Superior al Magistraturii. Niciuna dintre acestea nu include norme care prevăd expres sau care pot fi interpretate în sensul că mandatului membrilor Consiliului Superior al Magistraturii i se poate pune capăt atunci când se modifică procedura de numire.

71. Comisia de la Veneția opinează că, atunci când își exercită prerogativa legislativă pentru a elabora viitoarea organizare și funcționare a sistemului judiciar, Parlamentul ar trebui să se abțină de la adoptarea unor măsuri care ar periclita continuitatea mandatului membrilor Consiliului Superior al Magistraturii.

72. Înlăturarea prematură a tuturor membrilor Consiliului ar crea un precedent prin care orice guvern nou sau orice nou parlament, care nu a aprobat nici componența, nici membrii Consiliului, ar putea să pună capăt existenței acestuia anticipat și să îl înlocuiască cu un nou consiliu [notă de subsol omisă]. În multe circumstanțe, o astfel de modificare, în special într-un termen scurt, ar crea suspiciunea că la baza acesteia s-a aflat intenția de a influența cauze pendinte în fața Consiliului. Deși Comisia a fost informată că nu există cauze pendinte în Georgia, orice astfel de modificare trebuie privită cu îngrijorare.

[...]

74. Comisia este conștientă de dilema cu care se confruntă autoritățile georgiene. Totuși, deși componența actualului Consiliului Superior al Magistraturii pare nesatisfăcătoare, Comisia de la Veneția recomandă membrilor să își ducă la bun sfârșit mandatul. Totuși, ar părea posibilă aplicarea de măsuri tranzitorii care ar aduce actualul Consiliu mai aproape de viitoarea metodă de compunere, [...]”

131. Extrasele relevante din Lista criteriilor statului de drept, adoptate de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 106-a sesiuni plenare [11-12 martie 2016, CDL-AD(2016)007]¹⁵, au următorul conținut:

„81. «[E]ste o metodă corespunzătoare pentru a garanta independența puterii judecătorești ca un consiliu al magistraturii independent să aibă o influență decisivă asupra deciziilor privind numirea și cariera judecătorilor». Consiliile magistraturii «ar trebui să aibă o componență pluralistă, în care o proporție substanțială, dacă nu majoritară, a membrilor sunt judecători.» [notă de subsol omisă]. Aceasta este cea mai eficientă modalitate de a se asigura că deciziile privind selecția și cariera judecătorilor sunt independente de guvern și administrație. [notă de subsol omisă]. Totuși, pot exista și alte modalități acceptabile de numire în cadrul unei puteri judecătorești independente.

82. A conferi un rol puterii executive este admisibil numai în statele în care aceste competențe sunt restrânse de cultura și tradițiile juridice, consolidate de-a lungul timpului, în timp ce implicarea Parlamentului prezintă un risc de politizare [notă de subsol omisă]. A implica doar judecătorii prezintă riscul de a ridica o percepție de autoapărare, interes propriu și favoritism. În ceea ce privește componența consiliului magistraturii, trebuie evitate atât politizarea, cât și corporatismul [notă de subsol omisă]. Ar trebui găsit un echilibru corespunzător între judecători și membrii laici [notă de subsol omisă]. Implicarea altor ramuri ale guvernului nu trebuie să reprezinte o amenințare de presiune necorespunzătoare la adresa membrilor Consiliului și a întregului sistem de justiție. [notă de subsol omisă].”

132. Comisia de la Veneția, în Avizul privind Proiectul de lege de modificare a Legii privind Consiliul Național al Magistraturii, Proiectul de lege de modificare a Legii privind Curtea Supremă propuse de președintele Poloniei și Legea de organizare a instanțelor de drept comun, aviz pe care l-a adoptat în cadrul celei de-a 113-a sesiuni plenare [Veneția, 8-9 decembrie 2017, CDL-AD(2017)031], a formulat următoarele observații relevante:

„17. În ultimele decenii, multe noi democrații europene au înființat consilii ale magistraturii – organe mixte cu funcții în materie de numire, formare, promovare și disciplină a judecătorilor. Funcția principală a unui astfel de organ este de a asigura răspunderea sistemului justiției, păstrându-i în același timp independența [notă de subsol omisă]. Componența exactă a consiliilor magistraturii diferă, dar este larg acceptat faptul că cel puțin jumătate dintre membrii consiliului ar trebui să fie judecători aleși de colegii lor [notă de subsol omisă]. Comisia de la Veneția reamintește poziția sa exprimată în Lista criteriilor statului de drept, în Raportul privind numirile judecătorilor și în Raportul privind independența sistemului judiciar (Partea I: Independența judecătorilor) potrivit căruia «o proporție substanțială sau majoritară a membrilor Consiliului Magistraturii ar trebui să fie aleasă chiar de membrii magistraturii» [notă de subsol omisă].

18. «Elementul democratic» al acestor consilii este de obicei reprezentat de membrii laici, aleși de Parlament sau numiți în alt mod. În schimb, membrii judecători sunt aleși de alți judecători și, prin urmare, nu au o afiliere politică puternică [notă de subsol omisă].

¹⁵ Aprobata de delegații miniștrilor în cadrul celei de a 1263-a reuniuni (6-7 septembrie 2016), de Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei în cadrul celei de a 31-a sesiuni (19-21 octombrie 2016) și de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei în cadrul celei de-a 4-a sesiuni parțiale (11 octombrie 2017).

HOTĂRÂREA GRZEȐA ÎMPOTRIVA POLONIEI

omisă]. Astfel, actuala componență a KRS din Polonia este, în această privință, în armonie cu această normă europeană predominantă.

[...]

24. În orice caz, propunerea Președintelui încă este în contradicție cu normele europene (în cazul țărilor care au un consiliu al magistraturii), deoarece cei 15 membri judecătorești nu sunt aleși de colegii lor, ci primesc mandatele de la Parlament. Având în vedere că alți șase membri ai KRS sunt parlamentari, iar alți patru sunt membri din oficiu sau numiți de Președintele Republicii [...], reforma propusă va duce la un KRS dominat de persoane nominalizate pe criterii politice. Chiar dacă sunt aleși unii «candidați minoritari», alegerea lor de către Parlament va duce în mod inevitabil la o influență politică mai mare asupra componenței KRS și acest lucru va avea totodată o influență imediată asupra activității acestui organ, care va deveni mai politic în abordarea sa.

[...]

2. Încetarea anticipată a mandatului actualilor membri ai KRS

28. Art. 6 din proiectul de lege prevede încetarea anticipată a mandatelor tuturor membrilor judecătorești ai KRS în momentul alegerii noilor membri. În conformitate cu Memorandumul [autorităților poloneze], această măsură este impusă prin hotărârea din 20 iunie 2017 a Curții Constituționale [notă de subsol omisă]. În această hotărâre, Curtea a statuat în special că toți membrii judecătorești ai KRS ar trebui să aibă același mandat. Proiectul de lege, propus de președinte, menționează în art. 1 (noul articol 9a § 1) «mandatul comun» al membrilor judecătorești ai KRS. Asta înseamnă că toate mandatele vor începe și se vor încheia simultan, iar componența KRS ar trebui reînnoită în totalitate o dată la 4 ani.

29. Însăși ideea unui «mandat comun» este criticabilă. Mandatele desincronizate sunt o trăsătură comună în structurile colegiale din Europa. Acestea contribuie la păstrarea memoriei instituționale și a continuității acestor organe. În plus, contribuie la pluralismul intern și, prin urmare, la independența acestor organe: acolo unde conlucrează membrii aleși în cursul unor mandate diferite ale Parlamentului, există șanse mai mari ca aceștia să aibă o orientare politică diferită. În schimb, înlocuirea simultană a tuturor membrilor poate duce la un KRS uniform din punct de vedere politic [notă de subsol omisă].

30. Dar chiar presupunând că un «mandat comun» este legitim din punct de vedere politic, acest obiectiv poate fi atins altfel, într-un mod care nu interferează cu mandatul actualilor membri. Hotărârea Curții Constituționale nu impune revocarea simultană a tuturor membrilor judecătorești *aflați în exercițiu în prezent*. Membrii judecătorești în exercițiu în prezent pot rămâne în funcție până la expirarea mandatului inițial, iar noii membri (adică cei aleși în temeiul noilor norme) ar putea fi aleși pentru o perioadă *mai scurtă*, asigurându-se faptul că, la un moment dat în viitor, întreaga componență a KRS va fi reînnoită simultan [notă de subsol omisă]. Această soluție nu numai că va respecta principiul inamovibilității, ci și va asigura mai bine continuitatea instituțională a organului [notă de subsol omisă].

31. Pe scurt, modificarea propusă a modului de numire a celor 15 membri judecătorești ai KRS, împreună cu înlocuirea imediată a acestora, va slăbi independența Consiliului în raport cu majoritatea din Parlament. În contextul altor reforme în domeniul justiției [...], această măsură contribuie la slăbirea independenței justiției în ansamblu. Prin urmare, Comisia de la Veneția îndeamnă autoritățile poloneze să renunțe la această propunere și să mențină sistemul actual, care combină alegerea membrilor laici de către Parlament și alegerea membrilor judecătorești ai KRS de către judecătorești înșiși.

[...]

IV. Concluzii

128. Scopul declarat oficial al modificărilor din 2017 (atât cele adoptate, cât și cele în curs de dezbatere) este de a consolida controlul democratic asupra puterii judecătorești din Polonia. Comisia de la Veneția a afirmat întotdeauna că puterea judecătorească nu ar trebui să fie o corporație complet autonomă, ci să răspundă în fața societății. Totuși, mecanismele de responsabilizare nu ar trebui să interfereze cu independența judecătorilor și a organelor de guvernanță judiciară. Puterea judecătorească ar trebui să fie izolată de schimbările rapide ale curentelor politice. Instanțele trebuie adesea să se pronunțe cu privire la conflicte între drepturi individuale și stat, iar această relație este pusă în pericol atunci când statul preia controlul asupra funcțiilor judiciare.

129. Comisia de la Veneția a examinat Legea privind instanțele de drept comun, proiectul de lege privind Consiliul Național al Magistraturii și proiectul de lege privind Curtea Supremă, propuse de Președintele Republicii. S-a ajuns la concluzia că legea și proiectele de legi, în special luate împreună și privite în contextul Legii din 2016 privind Parchetul, permit puterilor legislative și executive să intervină într-un mod grav și extins în administrarea justiției și, prin urmare, reprezintă o amenințare gravă la adresa independenței puterii judecătorești ca element-cheie al statului de drept.

130. Mai multe aspecte-cheie ale reformei suscită îngrijorări deosebite și impun următoarele recomandări:

A. Proiectul de lege privind Consiliul Național al Magistraturii propus de președinte

Alegerea celor 15 membri judecători ai Consiliului Național al Magistraturii de către Parlament, cumulată cu înlocuirea imediată a membrilor actuali, va conduce la o politizare amplă a acestui organ. Comisia de la Veneția recomandă ca, în schimb, membrii judecători ai KRS să fie aleși de colegii lor, astfel cum se prevede în actuala lege.”

133. La 18 iunie 2020, Comisia de la Veneția a aprobat (prin procedură scrisă care a înlocuit cea de-a 123-a sesiune plenară) documentul Aviz comun urgent [CDL-AD(2020)017] privind Legea de modificare din 2019, pe care l-a întocmit împreună cu Direcția Generală Drepturile Omului și Statul de drept (DGI) a Consiliului Europei. Extrasele relevante din aviz au următorul conținut:

„A. Reforma justiției din 2017 – prezentare schematică

8. Obiectivul declarat al reformei din 2017 a fost consolidarea responsabilizării democratice a sistemului justiției din Polonia. Totuși, în avizul din 2017, Comisia de la Veneția a concluzionat că, în schimb, această reformă a pus în pericol independența justiției și a permis «puterilor legislative și executive să intervină într-un mod grav și extins în administrarea justiției» (pct. 129 din Avizul din 2017) [notă de subsol omisă]. Ca urmare a reformei din 2017:

- Corpul judiciar din Polonia și-a pierdut puterea de a delega reprezentanți în cadrul KRS și, prin urmare, influența sa asupra recrutării și promovării judecătorilor. Înainte de reforma din 2017, 15 (din 25) membri ai KRS erau judecători aleși de colegii lor. După reforma din 2017, acești membri sunt aleși de Parlament. Cumulată cu înlocuirea imediată, la începutul anului 2018, a tuturor membrilor numiți în temeiul vechilor norme, această măsură a condus la o politizare amplă a KRS;

[...]

9. Ar trebui subliniat faptul că niciodată Comisia de la Veneția nu a susținut un sistem judiciar autonom ca regulă generală și că este foarte conștientă de diversitatea sistemelor juridice din Europa în această privință. Există țări democratice în care puterea judecătorească este independentă, chiar dacă numirile judecătorilor sunt făcute de puterea executivă. Totuși, Comisia de la Veneția a salutat întotdeauna faptul că practic s-au înființat consilii ale magistraturii în toate democrațiile noi în care, în istoria recentă, autoritatea judecătorească era subordonată altor ramuri ale puterii [notă de subsol omisă]. Astfel de consilii ajută la asigurarea posibilității corpului judiciar de a contribui în mod semnificativ la deciziile referitoare la judecători [notă de subsol omisă]. Aceasta a fost alegerea făcută de adunarea constituantă poloneză, care se reflectă în art. 186 din Constituția Poloniei, care prevede că «Consiliul Național al Magistraturii veghează la independența instanțelor judecătorești și a judecătorilor», precum și în art. 187, care prevede că 15 membri ai Consiliului trebuie să fie aleși «dintre judecători».

10. Reducerea simultană și drastică a implicării judecătorilor în activitatea Consiliului Național al Magistraturii, prin completarea noilor camere ale Curții Supreme cu judecători nou-numiți, înlocuirea în masă a președinților instanțelor, combinată cu creșterea considerabilă a competențelor președintelui Republicii și ale ministrului Justiției/procurorului general – căci acesta a fost rezultatul reformei din 2017 – a fost alarmantă și a condus la concluzia că reforma din 2017 a redus semnificativ independența justiției din Polonia față de Guvern și de majoritatea din Parlament.

[...]

61. [...] Pentru a evita agravarea în continuare a crizei, Comisia de la Veneția invită legiuitorul polonez să ia în considerare în mod serios punerea în aplicare a principalelor recomandări cuprinse în Avizul din [decembrie] 2017 al Comisiei de la Veneția, și anume:

- să revină la alegerea celor 15 membri judecători ai KRS nu de către Parlament, ci de către colegii lor;

[...]

- să restabilească prerogativele corpului judiciar în materie de numire, promovare și revocare a judecătorilor; [...]"

4. *Comisarul pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei*

134. Comisarul pentru Drepturile Omului, doamna Dunja Mijatović, a efectuat o vizită în Polonia în perioada 11–15 martie 2019. Raportul de vizită, publicat la 28 iunie 2019, conține următoarele pasaje relevante:

„1.2 Modificări care afectează Consiliul Național al Magistraturii

[...]

16. În ceea ce o privește, doamna comisar regretă scurtarea retroactivă a mandatelor constituționale ale tuturor membrilor în exercițiu ai Consiliului Național al Magistraturii, măsură declarată de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) ca fiind «neconformă cu normele europene privind independența puterii judecătorești» și a făcut obiectul unor critici similare din partea Raportorului special al ONU menționat anterior. Aceasta consideră că foștilor membri ai Consiliului ar fi

trebuit să li se permită să își ducă la termen mandatele în funcție de durata lor constituțională. Potrivit raportului comun din 2016 al CCJE și al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni din cadrul Consiliului Europei (CCPE), «independența judecătorilor și a procurorilor poate fi încălcată prin slăbirea competențelor Consiliului Magistraturii, [...] sau prin modificarea componenței acestuia» (pct. 12). [...]

1.2.1 Concluzii și recomandări

18. Doamna comisar reamintește că consiliile magistraturii sunt organisme independente care au ca scop să garanteze independența puterii judecătorești și a judecătorilor individuali și astfel să promoveze funcționarea eficientă a sistemului judiciar [pct. 26 din Recomandarea Comitetului de Miniștri CM/Rec(2010)12, sus-menționată]. Consideră că independența colectivă și individuală a membrilor acestor organisme este în legătură directă și complementară cu independența puterii judecătorești în ansamblu, care reprezintă un pilon fundamental al oricărei democrații și este esențial pentru protecția drepturilor și libertăților individuale.

19. Doamna comisar consideră că există în continuare preocupări serioase cu privire la componența și independența Consiliului Național al Magistraturii nou constituit. Observă că, în conformitate cu noile norme, 21 din cei 25 de membri ai acestui organism au fost aleși de puterile legislative și executive din Polonia; acest număr include cei 15 membri judecători ai organismului, care au fost aleși de Seim.

20. Doamna comisar consideră că a încredința puterii legislative sarcina de a alege membrii judecători ai Consiliului Național al Magistraturii încalcă independența acestui organism, care ar trebui să fie garantul constituțional al independenței puterii judecătorești în Polonia. Consideră că selecția membrilor puterii judecătorești ar trebui să fie un proces decizional independent de puterea executivă sau cea legislativă, pentru a menține principiul separării puterilor și cel al independenței puterii judecătorești și pentru a evita riscul unei influențe politice nejustificate.

21. Din aceste motive, doamna comisar încurajează autoritățile poloneze să alinieze legislația privind componența și procesul de selecție a membrilor judecători ai Consiliului Național al Magistraturii cu normele Consiliului Europei sus-menționate și cu Constituția Poloniei, în special asigurând faptul că cei 15 membri judecători ai organului sunt aleși în mod corespunzător de o largă reprezentare a colegilor lor, nu de ramura legislativă.”

5. Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni („CCJE”)

(a) Avizul nr. 10(2007)

135. Avizul nr. 10(2007) al CCJE în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei referitor la Consiliul Justiției în serviciul societății, adoptat la 23 noiembrie 2007, prevede, în măsura în care este relevant:

„II. Misiune generală: garantarea independenței sistemului judiciar și statul de drept

8. Consiliul Justiției vizează garantarea în același timp a independenței sistemului judiciar și independenței fiecărui judecător. În cadrul statului de drept existența unei puteri judecătorești independente și imparțiale este o cerință structurală a statului.

[...]

III. Structura: permiterea funcționării optime a unui consiliu al justiției independent și transparent

III. A. Un Consiliu al Justiției compus în majoritate din judecători

15. Structura Consiliului Justiției trebuie să îi permită să i se garanteze independența și să își îndeplinească funcțiile efectiv.

[...]

17. Când Consiliul Justiției este format în exclusivitate din judecători, CCJE consideră că acești judecători trebuie aleși de egali lor.

18. Când structura este mixtă (judecători și nejudcători), CCJE consideră că pentru a evita orice manipulare sau presiune inadecvată, Consiliul Justiției trebuie să numere o majoritate substanțială de judecători aleși de egali lor.

19. În opinia CCJE, o asemenea componență mixtă prezintă avantajul pe de o parte de a evita interesul propriu, autoapărarea și favoritismul, și pe de altă parte de a reflecta diferitele curente de opinie ale societății și de a apărea astfel drept o sursă suplimentară de legitimare a puterii judiciare. Totuși, chiar și cu o componență mixtă, Consiliul Justiției trebuie să funcționeze fără cea mai mică concesiune acordată jocului majorităților parlamentare și presiunilor executivului, în afara oricărei subordonări față de logicile de partid, pentru a putea fi garantul valorilor și principiilor esențiale ale justiției.

[...]

III. C. Modalitățile de selecție

III. C. 1. Selecția membrilor judecători

25. Pentru a asigura independența autorității competente în materie de selecție și de carieră a judecătorilor, ar trebui să fie prevăzute niște dispoziții pentru a veghea ca membrii săi judecători să fie desemnați de puterea judiciară.”

(b) Magna Carta a Judecătorilor

136. Magna Carta a Judecătorilor (Principii fundamentale) a fost adoptată de CCJE în noiembrie 2010. Părțile relevante au următorul conținut:

„Organismul împuternicit să garanteze independența

13. Pentru a asigura independența judecătorilor, fiecare stat trebuie să creeze un Consiliu Judiciar sau un alt organ specific care să fie el însuși independent de puterile legislativă și executivă, având cele mai largi competențe pentru toate chestiunile privind statutul judecătorilor, dar și cu privire la organizarea, funcționarea și imaginea instituțiilor judiciare. Membrii consiliului trebuie să fie ori numai judecători, ori într-o majoritate importantă judecători, aleși de colegii lor. Consiliul Judiciar este responsabil de activitățile și deciziile sale.”

(c) Avizul Biroului CCJE din 12 octombrie 2017

137. În urma solicitării făcute de KRS din Polonia, Biroul CCJE a adoptat la 12 octombrie 2017 documentul Aviz cu privire la proiectul de lege privind KRS prezentat de Președintele Poloniei, CCJE-BU(2017)9REV (a se vedea *supra*, pct. 46-48). Avizul conține următoarele pasaje relevante:

„E. Principalele modificări introduse de proiectul de lege prezentat de Președintele Poloniei

11. Astfel, principalele îngrijorări cauzate de actul adoptat cu privire la Consiliu, și ulterior respins prin veto, se referă la:

- metodele de selecție a judecătorilor membri ai Consiliului;
- încetarea înainte de termen a mandatului judecătorilor care sunt în prezent membri ai Consiliului;
- [...]

12. Dintre aceste motive de îngrijorare, singura modificare semnificativă a prezentului proiect [...] este cerința unei majorități de 3/5 în Seim pentru alegerea a 15 judecători membri ai Consiliului. Totuși, acest lucru nu schimbă în niciun fel preocuparea fundamentală, constând în a transfera prerogativa de numire a membrilor Consiliului de la puterea judecătorească la cea legislativă, ceea ce duce la un risc grav de politizare a membrilor judecători ca urmare a unei proceduri electorale politizate [notă de subsol omisă]. Acest risc poate fi considerat a fi și mai mare odată cu noul proiect, deoarece se prevede că, în cazul în care nu se poate atinge o majoritate de 3/5, vor fi aleși judecătorii care au primit cel mai mare număr de voturi.

13. În plus, întrucât Președintele Poloniei propune, la fel ca în proiectul anterior, ca Seimul să aleagă, de asemenea, 15 membri ai Consiliului, în plus față de 4 membri din oficiu ai Consiliului și 6 membri aleși în prezent de Parlament din rândul deputaților, acest lucru înseamnă efectiv că aproape toți membrii Consiliului vor fi aleși de Parlament. O astfel de propunere contrazice normele Consiliului Europei pentru organele judiciare autonome, cum sunt consiliile magistraturii.

14. Biroul CCJE reiterează faptul că, prin *Recomandarea CM/Rec(2010)12 privind judecătoria: independența, eficiența și responsabilitățile*, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a adoptat poziția potrivit căreia cel puțin jumătate din membrii consiliilor magistraturii ar trebui să fie judecători aleși de colegii lor de la toate nivelurile sistemului judiciar și cu respectarea pluralismului în interiorul sistemului judiciar [notă de subsol omisă]. Acest lucru se reflectă, de asemenea, în avizele CCJE și ale altor organe relevante la nivel european instituite pentru a proteja statul de drept și principiile de bază ale independenței și imparțialității puterii judecătorești. Comisia de la Veneția a pledat în mod special pentru alegerea sau numirea membrilor judecători ai unui consiliu al magistraturii de către colegii lor [notă de subsol omisă]. În plus, noua metodă propusă pentru selectarea membrilor judecători contravine principiilor stabilite în Planul de acțiune al Consiliului Europei privind consolidarea independenței și imparțialității justiției [notă de subsol omisă]. [...]

16. În ceea ce privește mandatul membrilor Consiliului, noul proiect prevede, ca și proiectul anterior, încetarea în mod anticipat a mandatului celor 15 judecători care sunt în prezent membri ai Consiliului. Aceștia își vor păstra posturile în Consiliu numai până la alegerea noilor 15 membri de către Seim.

17. CCJE a subliniat, în general, că un membru al oricărui consiliu al magistraturii, care este un organ constituțional însărcinat cu o misiune de importanță fundamentală pentru independența puterii judecătorești, ar trebui să fie revocat din funcție numai în urma aplicării – cel puțin – a acelor garanții și proceduri care s-ar aplica atunci când se ia în considerare revocarea din funcție a unui judecător de la o instanță ordinară. Procedura în cazul revocării înainte de termen ar trebui să fie transparentă, iar orice risc de influență politică ar trebui exclus în mod ferm, ceea ce nu este cazul nici în proiectul anterior, nici în noul proiect.

[...]

F. Concluzii

20. Biroul CCJE, care reprezintă membrii CCJE care sunt judecători în exercițiu în toate statele membre ale Consiliului Europei, reiterează că proiectul de lege ar fi un mare pas înapoi în ceea ce privește independența judecătorilor în Polonia. [...]

21. Pentru a respecta standardele europene privind independența justiției, judecătorii din cadrul Consiliului Național al Magistraturii din Polonia ar trebui să fie aleși în continuare de puterea judecătorească. În plus, revocarea înainte de termen a judecătorilor care sunt în prezent membri ai Consiliului nu este în conformitate cu standardele europene și pune în pericol garanțiile fundamentale ale independenței justiției.

22. Biroul CCJE este profund îngrijorat de implicațiile proiectului de lege asupra principiului separării puterilor, precum și asupra celui al independenței puterii judecătorești, deoarece înseamnă efectiv transferul prerogativei de numire a membrilor Consiliului Național al Magistraturii din Polonia de la puterea judecătorească la cea legislativă. Biroul CCJE recomandă ca proiectul de lege să fie retras și ca actuala lege să rămână în vigoare. Altminteri, orice noi proiecte de legi ar trebui să fie în deplină conformitate cu standardele Consiliului Europei privind independența puterii judecătorești.”

138. La 10 noiembrie 2017, CCJE a confirmat avizul sus-menționat al Biroului CCJE.

(d) Avizul nr. 24(2021)

139. Avizul CCJE nr. 24 (2021) privind evoluția consiliilor judiciare și rolul acestora în cadrul sistemelor judiciare independente și imparțiale, CCJE(2021)11, adoptat la 5 noiembrie 2021 conține următoarele prevederi relevante:

„II. Atribuțiile, organizarea și componența consiliilor judiciare

1. Atribuțiile unui consiliu judiciar

19. CCJE admite că nu există un singur model pentru consiliul judiciar. Totuși, fiecare consiliu ar trebui să aibă competențe adecvate pentru a apăra independența sistemului judiciar și a judecătorilor [notă de subsol omisă], astfel încât judecătorii să fie liberi să soluționeze dosarele fără vreo influență nejustificată din afara sau din interiorul sistemului judiciar [notă de subsol omisă]. Independența sistemului judiciar necesită o protecție specială în ceea ce privește deciziile care au un efect asupra procesului decizional din sistemul judiciar, precum selectarea judecătorilor, [...] În cazul în care are astfel de responsabilități, consiliul judiciar ar trebui să se asigure că astfel de decizii sunt adoptate într-un mod care apără și consolidează independența sistemului judiciar.

[...]

2. Componența unui consiliu judiciar

[...]

29. CCJE recomandă ca consiliile judiciare să fie alcătuite dintr-o majoritate a judecătorilor aleși de colegii lor. Alți membri pot fi adăugați în funcție de competențele consiliilor. CCJE recomandă ca un consiliu să aibă și membri care nu fac parte din

sistemul judiciar, care să cuprindă eventual și persoane care nu sunt practicieni ai domeniului juridic [notă de subsol omisă]. Deși judecătorii ar trebui să fie întotdeauna în majoritate, membrii din afara sistemului judiciar, care ar fi de preferat să aibă și drept de vot, asigură o reprezentare diversă a societății, reducând riscul de corporatism [notă de subsol omisă]. Participarea membrilor din afara sistemului judiciar poate să sporească legitimitatea și poate să combată percepția despre sistemul judiciar ca fiind «un domeniu rezervat profesioniștilor dreptului». CCJE adoptă în această privință o părere mai nuanțată decât cea exprimată în Avizul nr.10 (2007).

3. *Selectarea membrilor și a președintelui consiliului judiciar*

30. CCJE dorește să reafirme cu fermitate faptul că majoritatea membrilor trebuie să fie constituită din judecători aleși de colegii lor, garantând cea mai vastă reprezentare posibilă a instanțelor [notă de subsol omisă], a diversității de gen [notă de subsol omisă] și a regiunilor. Judecătorii aleși ar trebui să poată să participe la activitățile consiliului într-o manieră compatibilă cu volumul lor de muncă. În cazul în care consiliul include membri care nu sunt judecători, aceștia ar trebui să fie în măsură să dedice suficient timp pentru a participa la activitățile consiliului.

31. Trebuie evitată alegerea de către parlament a membrilor care au calitatea de judecător sau selectarea acestora de către puterea executivă [notă de subsol omisă]. Totuși, alegerea de către parlament a membrilor care nu au calitatea de judecător poate să fie acceptabilă. Ca alternativă, există posibilitatea alegerii de către instituții precum barourile sau a nominalizării de către ONG-uri.

32. Indiferent de metodele prin care sunt selectați sau numiți membrii [notă de subsol omisă], aceste demersuri nu ar trebui să fie făcute pentru motive politice. [...] Membrii consiliului judiciar nu ar trebui să fie sub autoritatea sau influența altora.

[...]

4. *Securitatea mandatului membrilor consiliului judiciar*

36. Membrii ar trebui să fie selectați pentru o durată fixă a mandatului și trebuie să se bucure de o protecție adecvată a imparțialității și independenței lor [notă de subsol omisă]. Membrii trebuie să fie protejați de presiuni interne și externe. Totuși, cu excepția cazurilor de deces, pensionare sau de revocare din funcție, spre exemplu ca urmare a unei acțiuni disciplinare, mandatul unui membru ar trebui să se termine numai după alegerea legală a unui succesor, pentru a garanta că consiliul își poate exercita atribuțiile în mod legal chiar dacă numirea unor noi membri a eșuat, din cauza unui blocaj în parlament [notă de subsol omisă]. CCJE atrage atenția asupra posibilului impact al realegerii asupra independenței membrilor unui consiliu judiciar. [...] Continuitatea și eficiența pot fi îmbunătățite dacă nu toate mandatele expiră simultan.

37. CCJE dorește să reafirme importanța inamovibilității mandatului tuturor membrilor consiliului, în ansamblul său [notă de subsol omisă], ca o condiție prealabilă esențială pentru independența consiliului. Judecătorii numiți în cadrul consiliului judiciar ar trebui protejați cu aceleași garanții ca cele acordate judecătorilor care exercită funcții jurisdicționale, inclusiv condițiile privind serviciul și exercitarea mandatului și dreptul la un proces echitabil în cazul procedurilor disciplinare, suspendarea și revocarea [notă de subsol omisă]. Membrii care nu fac parte din sistemul judiciar ar trebui să beneficieze de o protecție echivalentă. [...]

38. Membrii pot fi revocați din funcție doar în urma unor abateri grave dovedite, în cadrul unei proceduri în care le sunt garantate drepturile la un proces echitabil. Membrii își pot pierde această calitate în caz de incapacitate sau de pierdere a calității în temeiul căreia au fost aleși sau numiți în consiliu. În cazul în care chiar consiliul sau un organ

special din cadrul consiliului sunt responsabili pentru această decizie, trebuie să se garanteze că membrul revocat are dreptul la o cale de atac. CCJE subliniază că este important ca procedurile care pot duce, direct sau indirect, la încetarea mandatului, să nu fie utilizate abuziv în scopuri politice, ci să respecte drepturile privind un proces echitabil [notă de subsol omisă]. În această privință, prezentul aviz dezvoltă Avizul nr. 10 (2007).”

6. Grupul de state împotriva corupției („GRECO”)

140. În urma unor modificări considerabile aduse în 2016/2017 legislației care afectează puterea judecătorească din Polonia, GRECO a decis, în cadrul celei de-a 78-a reuniuni plenare (4-8 decembrie 2017), să aplice o procedură *ad-hoc* cu privire la Polonia. Această procedură poate fi declanșată în circumstanțe excepționale, de exemplu atunci când GRECO primește informații fiabile privind reforme instituționale, inițiative legislative sau modificări procedurale care pot duce la încălcări grave ale standardelor anticorupție ale Consiliului European.

141. Extrasele relevante din documentul Addendum la al Patrulea raport de evaluare privind Polonia, adoptat de GRECO în cadrul celei de-a 80-a reuniuni plenare [Strasbourg, 18-22 iunie 2018, Greco-AdHocRep(2018)3], au următorul cuprins (subliniere în original):

„26. [...] Autoritățile poloneze precizează că aceste modificări [Legea de modificare din 2017] au fost efectuate pentru a asigura o mai bună reprezentare a întregului sistem judiciar în cadrul KRS (având în vedere subreprezentarea judecătorilor instanțelor districtuale în trecut) și pentru a face KRS mai democratic în scopul contracarării corporatismului [notă de subsol omisă]. [...]”

27. [...] EEG [Echipa de Evaluare GRECO] regretă aplicarea măsurii de revocare simultană a membrilor judecători ai KRS și faptul că nu a fost posibil ca membrii judecători să conteste revocările. EEG consideră că ar fi fost posibilă atingerea obiectivului «același mandat» pentru membrii KRS, astfel cum se prevede într-o hotărâre a Curții Constituționale, fără demiterea înainte de termen a tuturor membrilor judecători în exercițiu [notă de subsol omisă]. La 7 martie 2018 au avut loc noi alegeri pentru cei 15 membri judecători. Au candidat doar 18 judecători, dintre care 17 erau propuși de grupuri de 25 de judecători, iar unul de un grup de peste 2.000 de cetățeni. EEG a aflat că o mare parte a magistraturii a boicotat alegerile, la fel ca mai multe partide de opoziție din Seim, și că majoritatea noilor membri judecători erau la momentul respectiv judecători detașați la Ministerul Justiției sau președinți de instanțe care fuseseră recent numiți de ministru (în mod similar, pare-se, situației judecătorilor din KRS anterior) [notă de subsol omisă]. [...]”

28. EEG ia act de obiectivul declarat de a face KRS mai reprezentativ pentru puterea judecătorească, dar consideră că acest lucru ar fi putut și ar fi trebuit să se realizeze prin alte mijloace. Constată, de asemenea, că, în pofida acestui obiectiv, cei 15 membri judecători aleși de Seim nu includ judecători de la curțile de apel, instanțele militare, Curtea Supremă sau Curtea Administrativă Supremă (alții decât membrii din oficiu). Metoda actuală de alegere a judecătorilor în cadrul KRS limitează considerabil influența puterii judecătorești asupra acestor alegeri în favoarea puterii legislative. [...]”

29. EEG ia notă de aceste elemente, dar, în același timp, nu poate ignora faptul că, efectiv, 21 din cei 25 de membri ai KRS sunt aleși în prezent de Parlament (majoritatea acestora fiind numiți de partidul de guvernământ). EEG susține că, în urma [Legii de

modificare din 2017], alegerea reprezentanților magistraturii în cadrul KRS nu mai este în conformitate cu standardele Consiliului Europei, nici cu practica consacrată a GRECO, ce impune ca cel puțin jumătate din membrii unui consiliu al magistraturii să fie judecători aleși de colegii lor, așa cum s-a întâmplat în Polonia înainte de adoptarea legii de modificare [notă de subsol omisă]. Acest lucru este deosebit de problematic având în vedere rolul central al KRS în procesul de numire a judecătorilor în Polonia. Având în vedere cele de mai sus, **GRECO recomandă modificarea dispozițiilor privind alegerea judecătorilor în Consiliul Național al Magistraturii, pentru a se asigura că cel puțin jumătate dintre membrii Consiliului Național al Magistraturii sunt judecători aleși de colegii lor.**”

142. În decembrie 2019, GRECO a evaluat dacă Polonia a pus în aplicare oricare dintre recomandările pe care le-a emis în Addendum la Al patrulea raport de evaluare din iunie 2018. În raportul GrecoRC4(2019)23 adoptat în cadrul celei de a 84-a reuniuni plenare (Strasbourg, 2-6 decembrie 2019), GRECO a declarat următoarele:

„Regula 34 Recomandarea i.

30. GRECO a recomandat modificarea dispozițiilor privind alegerea judecătorilor în cadrul KRS, pentru a se asigura că cel puțin jumătate dintre membrii KRS sunt judecători aleși de colegii lor.

31. Autoritățile nu au prezentat nicio informație cu privire la măsurile luate pentru punerea în aplicare a acestei recomandări.

32. GRECO regretă – în special având în vedere rolul central al KRS în procesul de numire a judecătorilor în Polonia [...] – că nu s-au luat măsuri de modificare a Legii privind KRS, pentru a se asigura că cel puțin jumătate dintre membrii KRS sunt judecători aleși de colegii lor. GRECO își menține poziția, enunțată în Raportul adoptat conform Regulii 34, potrivit căreia actuala componență a KRS (în care, efectiv, 21 din 25 de membri ai KRS sunt aleși de Parlament) nu este în conformitate cu standardele Consiliului Europei.

33. GRECO concluzionează că Recomandarea i formulată conform Regulii 34 nu a fost pusă în aplicare.”

143. În Raportul interimar de conformitate GrecoRC4(2021)18 adoptat în cadrul celei de a 88-a reuniuni plenare (Strasbourg, 20-22 septembrie 2021), GRECO a concluzionat că Recomandarea i formulată conform Regulii 34 a rămas tot nepusă în aplicare (a se vedea *supra*, pct. 142).

E. Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului din cadrul Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE/ODIHR)

144. OSCE/ODIHR a întocmit documentul Aviz definitiv privind proiectele de lege de modificare a Legii privind Consiliul Național al Magistraturii și anumite alte legi ale Poloniei din 5 mai 2017, pe baza unei

cereri primite din partea președintelui KRS¹⁶. Avizul definitiv cuprinde următoarele pasaje relevante:

„3.1. Modalitățile de numire a membrilor judecători ai Consiliului Magistraturii

3.1.1. Autoritatea de numire

34. Art. 1 [paragrafele] 1-3 din proiectul de lege propune înlocuirea actualelor metodelor de selecție cu o procedură prin care cei 15 judecători din cadrul Consiliului Magistraturii vor fi aleși de Seim. [...]

37. În principiu, consiliile magistraturii sau alte organe similare sunt esențiale pentru a sprijini și a garanta independența puterii judecătorești într-o anumită țară și, ca atare, ar trebui să fie independente și imparțiale, adică scutite de ingerințe din partea puterilor executivă și legislativă. Într-adevăr, ingerința în independența acestor organe, care sunt garanți ai independenței justiției, ar putea, în consecință, să aibă un impact și eventual să pună în pericol independența puterii judecătorești în general. În cazul Poloniei [...], astfel de consilii sunt, în general, responsabile de aspecte-cheie legate de independența judecătorilor, în special numirea și promovarea judecătorilor, și reprezintă, de asemenea, interesele puterii judecătorești în ansamblu, în special în raport cu puterea executivă și cea legislativă. [...]

40. Abordarea proiectului de lege, care plasează procedura de numire a membrilor Consiliului Magistraturii în primul rând în mâinile celorlalte două puteri, și anume executivă și/sau legislativă (cu excepția membrilor din oficiu, 21 de membri vor fi numiți în prezent de puterea legislativă și unul de cea executivă), sporește influența acestor puteri asupra procesului de numire a membrilor săi, amenințând astfel independența Consiliului Magistraturii și, în consecință, independența justiției în ansamblu, astfel cum este garantată de art. 173 din Constituție. [...]

42. Principiul alegerii membrilor judecători ai consiliilor magistraturii de către colegii lor există în primul rând pentru a preveni orice manipulare sau presiune nejustificată din partea puterii executive sau legislative și pentru a se asigura că aceste consilii ale magistraturii sunt libere de orice subordonare față de considerente de partid politic, astfel încât să își poată îndeplini rolurile de garant al independenței puterii judecătorești și a judecătorilor. [...]

47. Pe baza celor de mai sus, se recomandă reexaminarea art. 1 § 1-3 din proiectul de lege și alegerea în continuare a membrilor judecători ai Consiliului Magistraturii de către magistrați [...]

5. Revocarea mandatului actualilor membri judecători ai Consiliului Magistraturii

81. Încetarea anticipată a mandatului judecătorilor aleși în mod corespunzător într-un organ constituțional, fără alt motiv legitim decât o modificare a legislației relevante, suscită îngrijorări privind respectarea independenței unui astfel de organ și, prin urmare, a puterii judecătorești în ansamblu.

82. În acest context, se constată că art. 14 din Legea din 2011 enumeră o serie de circumstanțe limitate în care este posibilă încetarea anticipată a membrilor Consiliului Magistraturii. Totuși, lista respectivă nu include modificări aduse legislației relevante.

¹⁶ Acest aviz se referea la o versiune anterioară a proiectului de lege; totuși, proiectul anterior conținea deja două modificări principale, și anume schimbarea modului de alegere a membrilor judecători ai KRS și încetarea anticipată a mandatului membrilor în exercițiu.

[...] În principiu, revocarea unui membru înainte de expirarea mandatului său ar trebui să fie posibilă numai pentru motivele specificate în legea respectivă, iar Parlamentul ar trebui să se abțină de la adoptarea unor măsuri care ar avea un efect direct și imediat asupra componenței Consiliului Magistraturii. În general, deși constată că membrii judecători ai Consiliului nu își vor pierde statutul de judecător, încetarea anticipată a mandatelor membrilor judecători ai consiliilor magistraturii ar trebui să țină seama de garanții și principii similare. În temeiul acestor principii se recomandă proceduri și garanții clar stabilite și transparente, bazate pe criterii clare și obiective, pentru a exclude orice risc de influență politică asupra revocării anticipate din funcție a judecătorilor. Aceasta înseamnă că numirile membrilor judecători ar trebui să fie reexamineate numai în cazul în care se constată în mod clar o încălcare a normelor disciplinare sau a legii penale de către judecătorii individuali în exercițiu în Consiliu, în urma unor proceduri disciplinare sau judiciare corespunzătoare. [...]

85. Având în vedere cele de mai sus, se recomandă eliminarea art. 5 § 1 din proiectul de lege, astfel încât membrii Consiliului Magistraturii să își poată exercita integral mandatul, cu atât mai mult cu cât nu par să existe motive imperative, legale sau de altă natură, care să justifice încetarea anticipată a mandatelor acestora.”

III. DREPTUL UNIUNII EUROPENE

A. Tratatul privind Uniunea Europeană

145. Art. 2 TUE prevede următoarele:

„Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.”

146. Art. 19 § 1 TUE prevede:

„Curtea de Justiție a Uniunii Europene cuprinde Curtea de Justiție, Tribunalul și tribunale specializate. Aceasta asigură respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor.

Statele membre stabilesc căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii.”

B. Carta drepturilor fundamentale

147. Titlul VI din carte, intitulat „Justiția”, include art. 47, intitulat „Dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil”, care prevede următoarele:

„Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul articol.

Orice persoană are dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege. [...]”

C. Jurisprudența CJUE

1. Hotărârea din 27 februarie 2018 pronunțată în cauza Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117

148. Cererea de decizie preliminară a fost formulată în cadrul unui litigiu între Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP), pe de o parte, și *Tribunal de Contas* (Curtea de Conturi, Portugalia), pe de altă parte, în legătură cu reducerea temporară a cuantumului remunerațiilor plătite membrilor acestui organism în cadrul orientărilor de politică bugetară a statului portughez. Considerând că principiul independenței judecătorilor prevăzut la art. 19 alineatul (1) TUE nu se opune unor măsuri generale de reducere a salariilor, precum cele în discuție în această procedură, CJUE a formulat următoarea motivare:

„30. Potrivit articolului 2 TUE, Uniunea se întemeiază pe valori, precum statul de drept, care sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată printre altele prin justiție. În această privință, trebuie arătat că încrederea reciprocă dintre statele membre și în special dintre instanțele lor se întemeiază pe premisa fundamentală potrivit căreia statele membre împărtășesc o serie de valori comune pe care se întemeiază Uniunea, după cum se precizează la acest articol 2 TUE [a se vedea în acest sens Avizul 2/13 (Aderarea Uniunii la CEDO) din 18 decembrie 2014, EU:C:2014:2454, punctul 168].

[...]

32. Articolul 19 TUE, care concretizează valoarea statului de drept afirmată la articolul 2 TUE, încredințează sarcina asigurării controlului jurisdicțional în ordinea juridică a Uniunii nu numai Curții, ci și instanțelor naționale [a se vedea în acest sens Avizul 1/09 (Acordul privind crearea unui sistem unic de soluționare a litigiilor în materie de brevete) din 8 martie 2011, EU:C:2011:123, punctul 66; Hotărârea din 3 octombrie 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 90, precum și Hotărârea din 28 aprilie 2015, *T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia*, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctul 45].

[...]

34. Prin urmare, revine statelor membre, în special în temeiul principiului cooperării loiale, prevăzut la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf TUE, obligația de a asigura aplicarea și respectarea dreptului Uniunii pe teritoriul lor [a se vedea în acest sens Avizul 1/09 (Acordul privind crearea unui sistem unic de soluționare a litigiilor în materie de brevete) din 8 martie 2011, EU:C:2011:123, punctul 68]. Pe acest temei și astfel cum prevede articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, statele membre stabilesc căile de atac necesare pentru a asigura justițiabililor respectarea dreptului lor la protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii. Astfel, statelor membre le revine obligația de a prevedea un sistem de căi de atac și de proceduri care să asigure un control jurisdicțional efectiv în domeniile menționate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 octombrie 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctele 100 și 101, precum și jurisprudența citată).

35. Astfel, principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii la care se referă articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE constituie un principiu general al dreptului Uniunii, care decurge din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, care a fost consacrat la articolele

HOTĂRÂREA GRZEȔA ÎMPOTRIVA POLONIEI

6 și 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, și care în prezent este afirmat la articolul 47 din cartă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2007, *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, punctul 37, și Hotărârea din 22 decembrie 2010, *DEB*, C-279/09, EU:C:2010:811, punctele 29-33).

36. Existența însăși a unui control jurisdicțional efectiv destinat să asigure respectarea dreptului Uniunii este inerentă unui stat de drept (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 martie 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 73 și jurisprudența citată).

37. În consecință, orice stat membru trebuie să se asigure că organismele care, în calitate de «instanță» în sensul definit de dreptul Uniunii, fac parte din sistemul său de căi de atac în domeniile reglementate de dreptul Uniunii îndeplinesc cerințele unei protecții jurisdicționale efective.

38. În această privință, trebuie arătat că, printre elementele care trebuie luate în considerare în cadrul aprecierii calității de «instanță» se numără originea legală a organului, caracterul său permanent, caracterul obligatoriu al competenței sale, natura contradictorie a procedurii, aplicarea de către organ a normelor de drept, precum și independența acestuia (Hotărârea din 16 februarie 2017, *Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, punctul 27 și jurisprudența citată).

[...]

42. Garanția independenței, inerentă misiunii instanței (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 septembrie 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, punctul 49, Hotărârea din 14 iunie 2017, *Online Games și alții*, C-685/15, EU:C:2017:452, punctul 60, precum și Hotărârea din 13 decembrie 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, punctul 40), se impune nu numai la nivelul Uniunii, în privința judecătorilor Uniunii și a avocaților generali ai Curții, astfel cum prevede articolul 19 alineatul (2) al treilea paragraf TUE, ci și la nivelul statelor membre, în privința instanțelor naționale.

[...]

44. Noțiunea de independență presupune în special ca organismul respectiv să își exercite funcțiile jurisdicționale în mod complet autonom, fără a fi supus vreunei legături ierarhice sau de subordonare și fără să primească dispoziții sau instrucțiuni, indiferent de originea lor, și să fie astfel protejat de intervenții sau de presiuni exterioare susceptibile să aducă atingere independenței de judecată a membrilor săi și să influențeze deciziile acestora (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 septembrie 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, punctul 51, precum și Hotărârea din 16 februarie 2017, *Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, punctul 37 și jurisprudența citată).”

2. Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 19 noiembrie 2019 în cauza A.K. și alții (Independența Camerei Disciplinare din cadrul Curții Supreme), C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982

149. În perioada august-octombrie 2018, Camera pentru litigii de muncă și asigurări sociale a Curții Supreme a depus la CJUE trei cereri de decizie preliminară în cauzele pendinte în fața acestei instanțe, care au fost generate de reducerea vârstei de pensionare pentru judecătorii Curții Supreme în noua Lege privind Curtea Supremă adoptată în decembrie 2017. Această dispoziție

era aplicabilă și judecătorilor Curții Administrative Supreme. Cauzele respective au vizat o procedură inițiată de un judecător al Curții Administrative Supreme (A.K.) împotriva KRS și o procedură inițiată de doi judecători ai Curții Supreme (C.P. și D.O.) împotriva Președintelui Republicii. Cererile priveau, printre altele, întrebarea dacă nou-înființata Cameră disciplinară a Curții Supreme, care trebuia să fie competentă în astfel de cauze, poate fi considerată o instanță independentă în temeiul dreptului Uniunii, având în vedere faptul că era compusă din judecători selectați de noul KRS.

150. La 19 noiembrie 2019, CJUE a pronunțat hotărârea preliminară. Aceasta a statuat următoarele, în măsura în care este relevant:

„Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și articolul 9 alineatul (1) din Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă trebuie interpretate în sensul că se opun ca litigii privind aplicarea dreptului Uniunii să poată intra în competența exclusivă a unei entități care nu constituie o instanță independentă și imparțială, în sensul primei dintre aceste dispoziții. Aceasta este situația în cazul în care condițiile obiective în care a fost creată entitatea respectivă și caracteristicile acesteia, precum și modul în care membrii săi au fost numiți sunt de natură să dea naștere unor îndoieli legitime, în percepția justițiabililor, referitoare la impenetrabilitatea acestei entități în privința unor elemente exterioare, în special a unor influențe directe sau indirecte ale puterilor legislative și executive, și la neutralitatea sa în raport cu interesele care se înfruntă și, astfel, pot conduce la o lipsă a aparenței de independență sau de imparțialitate a entității menționate care să fie de natură să aducă atingere încrederii pe care justiția trebuie să o inspire acestor justițiabili într-o societate democratică. Revine instanței de trimitere sarcina de a stabili, ținând seama de toate elementele relevante de care dispune, dacă aceasta este situația în ceea ce privește o entitate precum Camera disciplinară a [...] (Curtea Supremă).

Într-o asemenea ipoteză, principiul supremației dreptului Uniunii trebuie interpretat în sensul că impune instanței de trimitere să lase neaplicată dispoziția din dreptul național care conferă competența de a soluționa litigiile principale entității menționate, astfel încât acestea să poată fi judecate de o instanță care îndeplinește cerințele de independență și de imparțialitate sus-menționate și care ar fi competentă în domeniul în cauză dacă dispoziția respectivă nu ar împiedica acest lucru.”

151. În ceea ce privește interacțiunea dintre dreptul Uniunii și Convenție, CJUE a constatat următoarele:

„115. În această privință, conform unei jurisprudențe constante, în lipsa unei reglementări a Uniunii în materie, revine ordinii juridice interne a fiecărui stat membru atribuția de a desemna instanțele competente și de a prevedea modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor individuale derivate din ordinea juridică a Uniunii, statele membre având însă responsabilitatea de a asigura, în fiecare caz, respectarea dreptului la protecție jurisdicțională efectivă a acestor drepturi, astfel cum este garantat la articolul 47 din cartă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 octombrie 1998, *IN. CO. GE. '90 și alții*, C-10/97-C-22/97, EU:C:1998:498, punctul 14, precum și jurisprudența citată, Hotărârea din 15 aprilie 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, punctele 44 și 45, precum și Hotărârea din 19 martie 2015, *E.ON*

HOTĂRÂREA GRZEȐA ÎMPOTRIVA POLONIEI

Földgáz Trade, C-510/13, EU:C:2015:189, punctele 49 și 50, precum și jurisprudența citată).

116. Pe de altă parte, trebuie amintit că articolul 52 alineatul (3) din cartă prevede că, în măsura în care aceasta din urmă conține drepturi ce corespund celor garantate prin CEDO, înțelesul și întinderea lor sunt aceleași ca cele prevăzute de această convenție.

117. Or, astfel cum reiese din explicațiile referitoare la articolul 47 din cartă, care, conform articolului 6 alineatul (1) al treilea paragraf TUE și articolului 52 alineatul (7) din cartă, trebuie să fie luate în considerare pentru interpretarea acesteia, primul și al doilea paragraf ale acestui articol 47 corespund articolului 6 paragraful 1 și articolului 13 din CEDO (Hotărârea din 30 iunie 2016, *Toma și Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, punctul 40, precum și jurisprudența citată).

118. Prin urmare, Curtea trebuie să aibă grijă ca interpretarea pe care o dă articolului 47 al doilea paragraf din cartă să asigure un nivel de protecție care nu încalcă nivelul garantat la articolul 6 din CEDO, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Hotărârea din 29 iulie 2019, *Gambino și Hyka*, C-38/18, EU:C:2019:628, punctul 39).

119. În ceea ce privește conținutul acestui articol 47 al doilea paragraf, reiese din însuși textul acestei dispoziții că dreptul fundamental la o cale de atac efectivă pe care îl consacră implică în special dreptul oricărei persoane la un proces echitabil în fața unei instanțe independente și imparțiale.

120. Această cerință de independență a instanțelor, care este inerentă activității de judecată, ține de substanța dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă și a dreptului fundamental la un proces echitabil, care are o importanță esențială în calitate de garant al protecției ansamblului drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii și al menținerii valorilor comune ale statelor membre prevăzute la articolul 2 TUE, în special a valorii statului de drept [Hotărârea din 24 iunie 2019, *Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme)*, C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 58 și jurisprudența citată].

121. Potrivit unei jurisprudențe constante, cerința de independență menționată cuprinde două aspecte. Primul aspect, de ordin extern, presupune ca instanța respectivă să își exercite funcțiile în deplină autonomie, fără a fi supusă vreunei legături ierarhice sau de subordonare și fără să primească dispoziții sau instrucțiuni, indiferent de originea lor, fiind astfel protejată de intervenții sau de presiuni exterioare susceptibile să aducă atingere independenței de judecată a membrilor săi și să influențeze deciziile acestora [Hotărârea din 25 iulie 2018, *Minister for Justice and Equality (Deficiențele sistemului judiciar)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctul 63 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 24 iunie 2019, *Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme)*, C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 72].

122. Al doilea aspect, de ordin intern, este legat de noțiunea de imparțialitate și vizează echidistanța față de părțile în litigiu și de interesele lor din perspectiva obiectului acestuia. Acest aspect impune respectarea obiectivității și lipsa oricărui interes în soluționarea litigiului în afara strictei aplicări a normei de drept [Hotărârea din 25 iulie 2018, *Minister for Justice and Equality (Deficiențe ale sistemului judiciar)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctul 65 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 24 iunie 2019, *Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme)*, C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 73].

123. Aceste garanții de independență și de imparțialitate postulează existența unor norme, în special în ceea ce privește compunerea instanței, numirea, durata funcției, precum și cauzele de abținere, de recuzare și de revocare a membrilor săi, care să

HOTĂRÂREA GRZEȐA ÎMPOTRIVA POLONIEI

permită înlăturarea oricărei îndoieli legitime, în percepția justițiabililor, referitoare la impenetrabilitatea instanței respective în privința unor elemente exterioare și la imparțialitatea sa în raport cu interesele care se înfruntă [Hotărârea din 25 iulie 2018, *Minister for Justice and Equality (Deficiențe ale sistemului judiciar)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctul 66 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 24 iunie 2019, *Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme)*, C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 74].

124. În definitiv, conform principiului separării puterilor care caracterizează funcționarea unui stat de drept, trebuie să fie garantată independența instanțelor față de puterile legislativă și executivă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 noiembrie 2016, *Poltorak*, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punctul 35).

125. În această privință, trebuie ca judecătorii să se afle la adăpost de intervenții sau de presiuni exterioare care le pot pune în pericol independența. Normele menționate la punctul 123 din prezenta hotărâre trebuie în special să permită excluderea nu numai a oricărei influențe directe, sub formă de instrucțiuni, ci și a formelor de influență indirectă susceptibile să orienteze deciziile judecătorilor în discuție [a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2019, *Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme)*, C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 112 și jurisprudența citată].

126. Această interpretare a articolului 47 din cartă este susținută de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la articolul 6 paragraful 1 din CEDO, potrivit căreia această dispoziție impune ca instanțele să fie independente atât față de părți, cât și față de executiv și de legiuitor (Curtea EDO, Hotărârea din 18 mai 1999, *Ninn-Hansen împotriva Danemarcei*, [...], punctul 19 și jurisprudența citată).

127. Potrivit unei jurisprudențe constante a aceleiași Curți, pentru a stabili dacă o instanță este «independentă», în sensul articolului 6 paragraful 1 menționat, trebuie să se țină seama în special de modul de desemnare și de durata mandatului membrilor săi, de existența unei protecții împotriva presiunilor externe și de aspectul dacă organul în cauză prezintă o aparență de independență (Curtea EDO, Hotărârea din 6 noiembrie 2018, *Ramos Nunes de la Carvalho e Sá împotriva Portugaliei*, [...], § 144 și jurisprudența citată), precizându-se în această ultimă privință că este în discuție încrederea însăși pe care orice instanță trebuie să o inspire justițiabililor într-o societate democratică (a se vedea în acest sens Curtea EDO, Hotărârea din 21 iunie 2011, *Fruni împotriva Slovaciei*, [...], § 141).

128. În ceea ce privește condiția de «imparțialitate», în sensul aceluiași articol 6 paragraful 1, aceasta poate, potrivit unei jurisprudențe de asemenea constante a Curții Europene a Drepturilor Omului, să fie apreciată în diferite moduri, și anume, potrivit unui demers subiectiv, ținând seama de convingerea personală și de comportamentul judecătorului, cu alte cuvinte verificând dacă acesta a dat dovadă de parțialitate sau de prejudecată personală în speță, precum și potrivit unui demers obiectiv care constă în a stabili dacă instanța oferea, în special prin intermediul compunerii sale, garanții suficiente pentru a exclude orice îndoială legitimă referitoare la imparțialitatea sa. În ceea ce privește aprecierea obiectivă, aceasta constă în a stabili dacă, independent de conduita personală a judecătorului, anumite fapte care pot fi verificate permit să se pună la îndoială imparțialitatea acestuia din urmă. În această materie, chiar și aparențele pot avea importanță. Este vorba despre încrederea pe care instanțele dintr-o societate democratică trebuie să o inspire justițiabililor, începând cu părțile din procedură (a se vedea în special Curtea EDO, Hotărârea din 6 mai 2003, *Kleyn și alții împotriva Țărilor de Jos*, [...], § 191 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 6 noiembrie 2018, *Ramos Nunes de la Carvalho e Sá împotriva Portugaliei*, [...], § 145, 147 și 149, precum și jurisprudența citată).

HOTĂRÂREA GRZEȔA ÎMPOTRIVA POLONIEI

129. Astfel cum Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat în mod repetat, aceste noțiuni de independență și de imparțialitate obiectivă sunt strâns legate, ceea ce o determină în general să le examineze împreună (a se vedea în special Curtea EDO, Hotărârea din 6 mai 2003, *Kleyn și alții împotriva Țărilor de Jos*, [...], § 192 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 6 noiembrie 2018, *Ramos Nunes de la Carvalho e Sá împotriva Portugaliei*, [...], § 150 și jurisprudența citată). Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, pentru a se pronunța cu privire la existența unor motive de a pune la îndoială că aceste cerințe de independență sau de imparțialitate obiectivă sunt îndeplinite într-o anumită cauză, poate fi luat în considerare punctul de vedere al unei părți, însă el nu joacă un rol decisiv. Elementul determinant constă în a ști dacă acestea pot fi considerate justificate în mod obiectiv (a se vedea în special Curtea EDO, Hotărârea din 6 mai 2003, *Kleyn și alții împotriva Țărilor de Jos*, [...], § 193 și 194, precum și jurisprudența citată, și Hotărârea din 6 noiembrie 2018, *Ramos Nunes de la Carvalho e Sá împotriva Portugaliei*, [...], § 147 și 152, precum și jurisprudența citată).

130. În această materie, Curtea Europeană a Drepturilor Omului subliniază în mod repetat că, deși principiul separării puterii executive și a autorității judiciare tinde să dobândească o importanță crescândă în jurisprudența sa, nici articolul 6, nici o altă dispoziție din CEDO nu impune statelor un anumit model constituțional care reglementează într-un mod sau în altul raporturile și interacțiunea dintre diferitele puteri statale și nici nu obligă aceste state să se conformeze uneia sau alteia dintre noțiunile constituționale teoretice privind limitele admisibile ale unei astfel de interacțiuni. Problema este în continuare dacă, într-o anumită cauză, cerințele CEDO au fost respectate (a se vedea în special Curtea EDO, Hotărârea din 6 mai 2003, *Kleyn și alții împotriva Țărilor de Jos*, [...], § 193 și jurisprudența citată, Hotărârea din 9 noiembrie 2006, *Sacilor Lormines împotriva Franței*, [...], § 59, precum și Hotărârea din 18 octombrie 2018, *Thiam împotriva Franței*, [...], § 62 și jurisprudența citată)."

152. Cu privire la statutul noului KRS, CJUE a constatat următoarele, în măsura în care este relevant:

„136. În speță, trebuie arătat că articolul 30 din noua Lege privind Curtea Supremă prevede ansamblul condițiilor care trebuie îndeplinite de o persoană pentru a putea fi numită membru al acestei instanțe. Pe de altă parte, în temeiul articolului 179 din Constituție și al articolului 29 din noua Lege privind Curtea Supremă, judecătorii Camerei Disciplinare sunt, asemenea judecătorilor chemați să judece în celelalte camere ale instanței menționate, numiți de Președintele Republicii la propunerea KRS, și anume organul învestit prin articolul 186 din Constituție cu misiunea de a asigura independența instanțelor și a judecătorilor.

137. Or, intervenția unui astfel de organ, în contextul unui proces de numire a judecătorilor, poate fi desigur, în principiu, de natură să contribuie la o obiectivare a acestui proces [...]. În special, faptul de a condiționa posibilitatea însăși a Președintelui Republicii de a numi un judecător la Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) de existența unei propuneri în acest sens emise de KRS poate să limiteze în mod obiectiv marja de manevră de care dispune Președintele Republicii în exercitarea competenței care îi este astfel conferită.

138. Acest lucru este însă valabil numai cu condiția ca organul menționat să fie el însuși independent de puterile legislative și executive și de autoritatea căreia trebuie să îi prezinte o astfel de propunere de numire [...].

139. Astfel, gradul de independență de care se bucură KRS față de puterile legislative și executive în exercitarea atribuțiilor care îi sunt astfel atribuite de legislația națională,

HOTĂRÂREA GRZEȔA ÎMPOTRIVA POLONIEI

în calitate de organ investit, prin articolul 186 din Constituție, cu misiunea de a asigura independența instanțelor și a judecătorilor, poate avea relevanță atunci când trebuie să se aprecieze dacă judecătorii pe care îi selecționează vor fi în măsură să îndeplinească cerințele de independență și de imparțialitate care decurg din articolul 47 din cartă.

140. Revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă KRS oferă sau nu garanții suficiente de independență în raport cu puterile legislativă și executivă, ținând seama de ansamblul elementelor pertinente atât de fapt, cât și de drept și care se referă la condițiile în care membrii organului menționat au fost desemnați și, în egală măsură, la modul în care acesta își îndeplinește rolul în mod concret.

141. Instanța de trimitere menționează o serie de elemente care, în opinia sa, sunt de natură să pună la îndoială independența KRS.

142. În această privință, dacă unul sau altul dintre elementele astfel puse în evidență de instanța menționată poate să nu fie criticabil în sine și să țină în acest caz de competența statelor membre și de alegerile efectuate de acestea, combinarea lor, adăugată la împrejurările în care aceste alegeri au fost efectuate, poate, în schimb, să conducă la îndoieli referitoare la independența unui organ chemat să participe la procedura de numire a judecătorilor, chiar dacă o asemenea concluzie nu s-ar impune atunci când elementele menționate sunt avute în vedere în mod separat.

143. Sub această rezervă, printre elementele menționate de instanța de trimitere, se pot dovedi relevante pentru o asemenea apreciere de ansamblu următoarele împrejurări: în primul rând, împrejurarea că KRS nou-compus a fost constituit ca urmare a scurtării mandatului de patru ani în curs al membrilor care compuneau până în acel moment această entitate, în al doilea rând, împrejurarea că cei 15 membri ai KRS aleși dintre judecători sunt în prezent aleși de o ramură a puterii legislative dintre candidații care pot fi prezentați în special de grupuri de două mii de cetățeni sau de 25 de judecători, în timp ce, anterior, erau aleși de colegii lor, o astfel de reformă conducând la numiri care fac ca numărul membrilor KRS proveniți în mod direct din puterile politice sau aleși de acestea să ajungă la 23 din totalul de 25 de membri care compun acest organ, precum și, în al treilea rând, existența unor eventuale nereguli care ar fi putut vicia procesul de numire a anumitor membri ai KRS în noua sa compunere, evocate de instanța de trimitere și care, dacă este cazul, vor trebui verificate de aceasta.

144. În scopul acestei aprecieri de ansamblu, instanța de trimitere este de asemenea îndreptățită să țină cont de modul în care organul respectiv își îndeplinește misiunea constituțională de a asigura independența instanțelor și a judecătorilor și în care își exercită diversele competențe, în special dacă o face în așa fel încât să nască îndoieli referitoare la independența sa față de puterile legislativă și executivă.”¹⁷

3. *Hotărârea din 2 martie 2021 în cauza A.B. și alții (Numirea judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac), C-824/18, EU:C:2021:153*

153. Prin rezoluțiile adoptate în august 2018, KRS a decis să nu prezinte Președintelui Republicii propuneri de numire a cinci persoane (denumite în continuare „recurenții”) în postul de judecători la Curtea Supremă și să prezinte alți candidați pentru posturile respective. Recurenții au atacat aceste rezoluții la Curtea Administrativă Supremă, instanța de trimitere. Astfel de

¹⁷ A se vedea hotărârile ulterioare ale Curții Supreme din 5 decembrie 2019 și 15 ianuarie 2020 de la pct. 100-107 și 109 *supra*.

căi de atac erau reglementate la momentul respectiv de Legea privind KRS, astfel cum fusese modificată printr-o lege din iulie 2018. În temeiul normelor respective se prevedea că, cu excepția cazului în care toți participanții la o procedură de numire în funcția de judecător la Curtea Supremă au contestat rezoluția relevantă a KRS, această rezoluție a rămas definitivă în privința candidatului prezentat pentru această funcție, astfel încât acesta din urmă să poată fi numit de Președintele Republicii. Instanța de trimitere, considerând că astfel de norme se opuneau în practică unei eventuale eficacități a căii de atac exercitate de un participant care nu fusese prezentat pentru numire, a solicitat inițial să se pronunțe cu titlu preliminar dacă aceste norme erau conforme cu dreptul Uniunii.

154. După această trimitere inițială, Legea privind KRS a fost modificată din nou, în 2019. În temeiul acestei modificări, a devenit imposibil să se exercite căi de atac împotriva deciziilor KRS privind propunerea sau nepropunerea candidaților pentru numirea în posturi de judecător la Curtea Supremă. În plus, această modificare a declarat că se închid de plin drept căile de atac care erau încă pendinte. Considerând că, de acum înainte, aceasta a fost privată de competența de a obține un răspuns la întrebările pe care le adresase anterior CJUE, instanța de trimitere, și anume Curtea Administrativă Supremă, în cererea sa complementară de decizie preliminară, a adresat o întrebare cu privire la compatibilitatea acestor noi norme cu dreptul Uniunii.

155. La 2 martie 2021, CJUE a pronunțat o hotărâre preliminară, iar în dispozitiv a constatat următoarele aspecte relevante:

„1. În prezența unor modificări ale ordinii juridice naționale care, în primul rând, privează o instanță națională de competența sa de a se pronunța în primă și în ultimă instanță asupra unor căi de atac introduse de candidați pentru posturi de judecători la o instanță precum Sąd Najwyższy (Curtea Supremă, Polonia) împotriva unor decizii ale unui organ precum Krajowa Rada Sądownictwa (Consiliul Național al Magistraturii, Polonia) de a nu prezenta Președintelui Republicii Polone candidatura acestora, ci pe cea a altor candidați în vederea unei numiri pe posturile respective, care, în al doilea rând, prevăd o închidere de plin drept a procedurii în astfel de căi de atac în cazul în care ele sunt încă pendinte, excluzând posibilitatea ca examinarea lor să continue sau ca acestea să fie reintroduse, și care, în al treilea rând, privează în acest mod o asemenea instanță națională de posibilitatea de a obține un răspuns la întrebările preliminare adresate Curții:

[...]

– articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE trebuie interpretat în sensul că se opune unor astfel de modificări atunci când se constată, aspect care trebuie apreciat de instanța de trimitere pe baza tuturor elementelor pertinente, că aceste modificări sunt de natură să dea naștere unor îndoieli legitime, în percepția justițiabililor, referitoare la impenetrabilitatea judecătorilor numiți de Președintele Republicii Polone, pe baza deciziilor Krajowa Rada Sądownictwa (Consiliul Național al Magistraturii) menționate, în privința unor elemente exterioare, în special a unor influențe directe sau indirecte ale puterilor legislative și executive, și referitoare la neutralitatea lor în raport cu interesele care se înfruntă și, astfel, pot conduce la o lipsă a aparenței de independență sau de imparțialitate a judecătorilor respectivi de natură să aducă atingere încrederii pe care

HOTĂRÂREA GRZEȔA ÎMPOTRIVA POLONIEI

justiția trebuie să o inspire justițiabililor într-o societate democratică și într-un stat de drept.

În cazul unei încălcări dovedite a articolelor menționate, principiul supremației dreptului Uniunii trebuie interpretat în sensul că impune instanței de trimitere să lase neaplicate modificările în cauză, indiferent dacă acestea sunt de origine legislativă sau constituțională, și să continue, în consecință, să își asume competența care îi aparținea de a soluționa litigiile cu care era sesizată înainte de survenirea acestor modificări.”

156. Motivele relevante ale hotărârii au următorul conținut:

„121. [...] garanțiile de independență și de imparțialitate impuse în temeiul dreptului Uniunii postulează, printre altele, existența unor norme care reglementează numirea judecătorilor.

[...]

124. Arătând că, în temeiul articolului 179 din Constituție, judecătorii Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) sunt numiți de Președintele Republicii la propunerea KRS, și anume organul investit prin articolul 186 din Constituție cu misiunea de a asigura independența instanțelor și a judecătorilor, Curtea a precizat, la punctul 137 din Hotărârea *A. K. și alții*, că intervenția unui astfel de organ, în contextul unui proces de numire a judecătorilor, putea fi, în principiu, de natură să contribuie la o obiectivare a acestui proces, prin încadrarea marjei de apreciere de care dispune Președintele Republicii în exercitarea competenței care îi este astfel conferită.

125. La punctul 138 din hotărârea menționată, Curtea a indicat însă că acest lucru este valabil numai cu condiția, printre altele, ca respectivul organ să fie el însuși suficient de independent față de puterile legislative și executive și de autoritatea căreia trebuie să îi prezinte o astfel de propunere de numire.

126. În această privință, trebuie arătat că, după cum a subliniat instanța de trimitere, în temeiul articolului 179 din Constituție, actul prin care KRS propune un candidat pentru numirea pe un post de judecător la Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) constituie o condiție *sine qua non* pentru ca un asemenea candidat să poată fi numit pe un astfel de post de Președintele Republicii. Rolul KRS în acest proces de numire se dovedește, așadar, determinant.

127. Într-un asemenea context, gradul de independență de care se bucură KRS față de puterile legislative și executive poloneze în exercitarea atribuțiilor care îi sunt astfel atribuite poate avea relevanță atunci când trebuie să se aprecieze dacă judecătorii pe care îi selecționează vor fi în măsură să îndeplinească cerințele de independență și de imparțialitate care decurg din dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea *A. K. și alții*, punctul 139).

[...]

129. Așadar, în condițiile în care lipsa eventuală a posibilității de a exercita o cale de atac jurisdicțională în contextul unui proces de numire pe posturi de judecător al unei instanțe supreme naționale poate, în anumite cazuri, să nu se dovedească problematică în raport cu cerințele care decurg din dreptul Uniunii, în special din articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, situația este diferită în împrejurări în care ansamblul elementelor relevante ce caracterizează un astfel de proces într-un anumit context de fapt și de drept național, și, printre altele, condițiile în care intervine în mod neașteptat eliminarea posibilităților unei căi de atac jurisdicționale care exista până la acel moment sunt de natură să dea naștere, în percepția justițiabililor, unor îndoieli de natură sistemică cu privire la independența și la imparțialitatea judecătorilor numiți în urma acestui proces.

HOTĂRÂREA GRZEȐA ÎMPOTRIVA POLONIEI

130. După cum reiese din Hotărârea *A. K. și alții*, aceasta poate fi situația în special atunci când se constată, pe baza unor elemente de apreciere precum cele la care se referă instanța de trimitere și care sunt menționate la punctul 43 din prezenta hotărâre, că independența unui organ precum KRS în raport cu puterile legislativă și executivă este îndoielnică.

131. Astfel, la punctele 143 și 144 din Hotărârea *A. K. și alții*, Curtea a identificat deja, printre elementele pertinente care trebuie luate în considerare pentru a efectua o apreciere cu privire la condiția de independență pe care trebuie să o îndeplinească un organ precum KRS, în primul rând, împrejurarea că KRS nou-compus a fost constituit ca urmare a scurtării mandatului de patru ani în curs al membrilor care compuneau până în acel moment acest organ, în al doilea rând, faptul că cei 15 membri ai KRS aleși dintre judecători sunt în prezent aleși de o ramură a puterii legislative, în condițiile în care, anterior, erau aleși de colegii lor, în al treilea rând, existența unor eventuale nereguli care ar fi putut vicia procesul de numire a anumitor membri ai KRS în noua sa compunere, precum și, în al patrulea rând, modul în care acest organ își îndeplinește misiunea constituțională de a asigura independența instanțelor și a judecătorilor și în care își exercită diferitele competențe. Într-un asemenea context, poate fi de asemenea luată în considerare, în vederea aprecierii menționate, eventuala existență a unor legături privilegiate între membrii KRS astfel constituit și puterea executivă poloneză, precum cele evocate de instanța de trimitere și menționate la punctul 44 din prezenta hotărâre.

132. În plus, trebuie să se țină seama în speță și de alte elemente contextuale pertinente care pot contribui, la rândul lor, la apariția îndoielilor cu privire la independența KRS și la rolul său în procese de numire precum cele în discuție în litigiile principale, precum și, pe cale de consecință, cu privire la independența judecătorilor desemnați la finalul unui astfel de proces.

133. Este necesar să se observe în această privință că reforma legislativă care a condus la instituirea KRS în noua sa compunere a intervenit în paralel cu adoptarea, puternic contestată, a dispozițiilor articolelor 37 și 111 din noua Lege privind Curtea Supremă la care s-a referit instanța de trimitere și care au prevăzut o reducere a vârstei de pensionare a judecătorilor Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) și aplicarea acestei măsuri judecătorilor în funcție ai acestei instanțe, conferind totodată Președintelui Republicii puterea discreționară de a prelungi exercitarea funcțiilor judiciare active ale acestora după împlinirea vârstei de pensionare nou-stabilite.

134. Așadar, este cert că instituirea KRS în noua sa compunere a avut loc într-un context în care se aștepta ca numeroase posturi să fie ocupate rapid în cadrul Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) ca urmare, printre altele, a pensionării judecătorilor acestei instanțe care au atins limita de vârstă nou-stabilită în acest mod la 65 de ani.”¹⁸

4. Hotărârea din 20 aprilie 2021 în Republika, C-896/19, EU:C:2021:311

157. Camera întâi a Tribunalului Civil, statuând în calitate de Curte Constituțională, Malta, a formulat o cerere de decizie preliminară privind conformitatea cu dreptul Uniunii a dispozițiilor Constituției Maltei care reglementează procedura de numire a judecătorilor.

¹⁸ A se vedea hotărârile ulterioare ale Curții Administrative Supreme din 6 mai 2021 la pct. 117-119 *supra*.

158. La 20 aprilie 2021, CJUE a pronunțat următoarea hotărâre, constatând următoarele aspecte relevante:

„2. Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE trebuie interpretat în sensul că nu se opune unor dispoziții naționale care conferă prim-ministrului statului membru în cauză o competență decisivă în procesul de numire a judecătorilor, prevăzând totodată intervenția, în acest proces, a unui organ independent însărcinat printre altele cu evaluarea candidaților la un post de judecător și cu furnizarea unui aviz prim-ministrului menționat.”

159. Motivele relevante ale hotărârii au următorul conținut:

„63. Rezultă că respectarea de către un stat membru a valorilor consacrate la articolul 2 TUE constituie o condiție pentru a beneficia de toate drepturile care decurg din aplicarea tratatelor în privința acestui stat membru. Prin urmare, un stat membru nu își poate modifica legislația astfel încât să determine o reducere a protecției valorii statului de drept, valoare care este concretizată printre altele de articolul 19 TUE [...].

64. Statele membre sunt astfel obligate să asigure evitarea oricărei reduceri, în raport cu această valoare, a legislației lor în materie de organizare a justiției, abținându-se să adopte norme care ar aduce atingere independenței judecătorilor [...].

65. În acest context, Curtea a statuat deja în esență că articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE trebuie interpretat în sensul că se opune unor dispoziții naționale care țin de organizarea justiției, de natură să constituie o reducere, în statul membru în cauză, a protecției valorii statului de drept, în special a garanțiilor de independență a judecătorilor [a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 noiembrie 2019, *A. K. și alții (Independența Camerei Disciplinare a Curții Supreme)*, C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, precum și Hotărârea din 2 martie 2021, *A.B. și alții (Numirea judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac)*, C-824/18, EU:C:2021:153].

66. În schimb, intervenția, în contextul unui proces de numire a judecătorilor, a unui organ precum Comitetul de Numire a Membrilor Sistemului Judiciar instituit, cu ocazia reformei Constituției în anul 2016, prin articolul 96A din Constituție poate, în principiu, să fie de natură să contribuie la o obiectivizare a acestui proces, limitând marja de manevră de care dispune prim-ministrul în exercitarea competenței care îi este conferită în materie. În plus, un astfel de organ trebuie să fie el însuși suficient de independent față de puterile legislativă și executivă și de autoritatea căreia i se solicită să prezinte un aviz privind evaluarea candidaților la un post de judecător [...]

67. În speță, o serie de norme menționate de instanța de trimitere par a fi de natură să garanteze independența Comitetului de Numire a Membrilor Sistemului Judiciar față de puterile legislativă și executivă. Acest lucru este valabil în ceea ce privește normele cuprinse la articolul 96A alineatele (1)-(3) din Constituție referitoare la compunerea comitetului respectiv, precum și la interdicția unor persoane politice de a face parte din acesta, obligația impusă membrilor comitetului respectiv de articolul 96A alineatul (4) din Constituție de a acționa în deplină autonomie și fără a fi supuși direcției sau controlului oricărei alte persoane sau autorități, precum și obligația aceluiasi comitet de a publica, cu acordul ministrului justiției, criteriile pe care își bazează evaluările, lucru care, de altfel, a fost făcut, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 91 din concluziile sale.

68. Pe de altă parte, în prezenta cauză, instanța de trimitere nu a exprimat îndoieli cu privire la condițiile în care membrii Comitetului de Numire a Membrilor Sistemului Judiciar instituit prin articolul 96A din Constituție au fost desemnați sau cu privire la modul în care același organ își îndeplinește în mod concret rolul.

69. Rezultă astfel că instituirea Comitetului de Numire a Membrilor Sistemului Judiciar prin articolul 96A din Constituție consolidează garanția independenței judecătorilor.”

5. *Hotărârea din 15 iulie 2021 în Comisia/Polonia (Regim disciplinar aplicabil judecătorilor), C-791/19, EU:C:2021:596*

160. În urma ordonanței provizorii din 8 aprilie 2020 (a se vedea *supra*, pct. 23), la 15 iulie 2021, Marea Cameră a CJUE a pronunțat hotărârea în cauza Comisia/Polonia (Regim disciplinar aplicabil judecătorilor), statuând că noul regim disciplinar aplicabil judecătorilor nu era compatibil cu dreptul Uniunii. CJUE a constatat, printre altele, că, având în vedere contextul global al reformelor majore care au afectat recent sistemul judiciar polonez, în care a fost creată Camera disciplinară a Curții Supreme și ca urmare a unei combinații de factori care au încadrat procesul de constituire a acestei noi camere, această cameră nu a furnizat toate garanțiile de imparțialitate și de independență și, în special, nu a fost protejată de influențe directe sau indirecte ale puterilor legislative și executive din Polonia printre acești factori, Curtea a criticat în special faptul că procesul de desemnare a judecătorilor Curții Supreme, inclusiv a membrilor Camerei disciplinare, a fost, în esență, stabilit de KRS, care fusese remaniat în mod semnificativ de puterile executive și legislative din Polonia și a cărui independență putea da naștere unor îndoieli legitime.

161. Motivele relevante ale hotărârii au următorul conținut:

„96. Conform principiului separării puterilor ce caracterizează funcționarea unui stat de drept, trebuie în special să fie garantată independența instanțelor față de puterile legislative și executive (Hotărârea din 20 aprilie 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, punctul 54 și jurisprudența citată).

97. În ceea ce privește, mai precis condițiile în care intervin deciziile de numire a judecătorilor la Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) și în special în cadrul Camerei disciplinare, Curtea a avut deja ocazia să precizeze că simplul fapt că judecătorii în cauză sunt numiți de președintele Republicii dintr-un stat membru nu este de natură să creeze o dependență a acestora din urmă față de acesta și nici să dea naștere unor îndoieli cu privire la imparțialitatea lor dacă, odată numite, persoanele interesate nu sunt supuse niciunei presiuni și nu primesc instrucțiuni în exercitarea funcțiilor lor (Hotărârea din 20 aprilie 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, punctul 56 și jurisprudența citată).

98. Cu toate acestea, Curtea a precizat că rămânea necesar să se asigure că condițiile de fond și modalitățile procedurale care conduc la adoptarea deciziilor respective de numire nu sunt de natură să dea naștere, în percepția justițiabililor, unor îndoieli legitime referitoare la impenetrabilitatea judecătorilor în discuție în privința unor elemente exterioare și la imparțialitatea lor în raport cu interesele care se înfruntă, odată ce persoanele interesate sunt numite, și că trebuie printre altele în acest scop ca respectivele condiții și modalități să permită excluderea nu numai a oricărei influențe directe, sub formă de instrucțiuni, ci și a formelor de influență indirectă susceptibile să orienteze deciziile judecătorilor în discuție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 aprilie 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, punctele 55 și 57 și jurisprudența citată).

HOTĂRÂREA GRZEȔA ÎMPOTRIVA POLONIEI

99. După ce a constatat că, în temeiul articolului 179 din Constituție, judecătorii Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) sunt numiți de președintele Republicii la propunerea KRS, și anume organismul investit, în temeiul articolului 186 din Constituție, cu sarcina de a garanta independența instanțelor și a judecătorilor, Curtea a precizat, la punctul 137 din Hotărârea *A. K. și alții* și la punctul 124 din Hotărârea *A. B. și alții*, că intervenția unui astfel de organ, în contextul unui proces de numire a judecătorilor, putea fi, în principiu, de natură să contribuie la o obiectivare a acestui proces, prin încadrarea marjei de apreciere de care dispune președintele Republicii în exercitarea competenței care îi este astfel conferită.

100. La punctul 138 din Hotărârea *A. K. și alții* și la punctul 125 din Hotărârea *A. B. și alții*, Curtea a indicat însă că acest lucru este valabil numai cu condiția printre altele ca respectivul organ să fie el însuși suficient de independent față de puterile legislative și executive și de autoritatea căreia trebuie să îi prezinte o astfel de propunere de numire.

101. În această privință, trebuie arătat că, în temeiul articolului 179 din Constituție, actul prin care KRS propune un candidat pentru numirea pe un post de judecător la Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) constituie o condiție *sine qua non* pentru ca un asemenea candidat să poată fi numit pe un astfel de post de președintele Republicii. Rolul KRS în acest proces de numire se dovedește, așadar, determinant (a se vedea în acest sens Hotărârea *A. B. și alții*, punctul 126).

102. Într-un asemenea context, gradul de independență de care se bucură KRS față de puterile legislative și executive poloneze în exercitarea atribuțiilor care îi sunt astfel atribuite poate avea relevanță atunci când trebuie să se aprecieze dacă judecătorii pe care îi selecționează vor fi în măsură să îndeplinească cerințele de independență și de imparțialitate care decurg din dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea *A. K. și alții*, punctul 139, precum și Hotărârea *A. B. și alții*, punctul 127).

103. Desigur [...], Curtea a statuat deja că împrejurarea că un organ precum Consiliul Național al Magistraturii, implicat în procesul de numire a judecătorilor, este compus în mod preponderent din membri aleși de puterea legislativă nu poate, în sine, să conducă la îndoieli cu privire la independența judecătorilor numiți la sfârșitul acestui proces (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 iulie 2020, *Land Hessen*, C-272/19, EU:C:2020:535, punctele 55 și 56). Totuși, rezultă de asemenea din jurisprudența Curții, în special din Hotărârea *A. K. și alții* și din Hotărârea *A. B. și alții*, că situația poate fi diferită în cazul în care aceeași împrejurare, coroborată cu alte elemente relevante și cu condițiile în care au fost făcute aceste alegeri, conduce la generarea unor asemenea îndoieli.

104. În această privință, trebuie arătat în primul rând că [...] în timp ce cei 15 membri ai KRS aleși dintre judecători erau anterior aleși de către colegii lor, Legea privind KRS a fost modificată recent, astfel încât, după cum reiese din articolul 9a din legea amintită, acești 15 membri sunt în prezent numiți de o ramură a puterii legislative poloneze, cu consecința că 23 dintre cei 25 de membri ai KRS în această nouă compunere au fost numiți de puterile executive și legislative poloneze sau sunt membri ai puterilor menționate. Astfel de schimbări sunt susceptibile să genereze un risc, care nu a existat până atunci în cadrul metodei de alegere anterior în vigoare, ca puterile legislative și executive să aibă o mai mare influență asupra KRS și ca independența acestui organ să fie subminată.

105. În al doilea rând [...], rezultă din articolul 6 din Legea din 8 decembrie 2017 [...] că respectiva nouă compunere a KRS a fost pusă în aplicare prin scurtarea mandatului în curs, cu o durată de patru ani prevăzută la articolul 187 alineatul 3 din Constituție, al membrilor care compuneau până atunci acest organism.

HOTĂRÂREA GRZEȐA ÎMPOTRIVA POLONIEI

106. În al treilea rând, trebuie subliniat că reforma legislativă care a condus la înființarea KRS în această nouă compunere a avut loc în același timp cu adoptarea noii Legi privind Curtea Supremă, care a realizat o reformă de amploare a Sąd Najwyższy (Curtea Supremă), ce a inclus în special crearea a două noi camere în cadrul acestei instanțe, printre care și Camera disciplinară, precum și introducerea mecanismului, considerat între timp contrar articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE [...], care prevedea reducerea vârstei de pensionare a judecătorilor de la Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) și aplicarea acestei măsuri judecătorilor în funcție ai acestei instanțe.

107. Prin urmare, este cert că încetarea anticipată a mandatelor anumitor membri ai KRS aflați în funcție la momentul respectiv și remanierea KRS în noua sa compunere au avut loc într-un context în care se aștepta ca numeroase posturi să fie ocupate rapid în cadrul Sąd Najwyższy (Curtea Supremă), în special în cadrul Camerei disciplinare, astfel cum a subliniat deja Curtea în esență la punctele 22-27 din Ordonanța din 17 decembrie 2018, *Comisia/Polonia* (C-619/18 R, EU:C:2018:1021), la punctul 86 din Hotărârea din 24 iunie 2019, *Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme)* (C-619/18, EU:C:2019:531), precum și la punctul 134 din Hotărârea *A. B. și alții*.

108. Or, trebuie constatat că elementele evidențiate la punctele 104-107 din prezenta hotărâre sunt de natură să genereze îndoieli legitime cu privire la independența KRS și la rolul acestuia într-un proces de numire precum cel care a condus la numirea membrilor Camerei disciplinare.

109. De altfel, rezultă din cuprinsul punctelor 89-94 din prezenta hotărâre, pe de o parte, că această procedură de numire se aplică candidaților la postul de membru al unei camere jurisdicționale nou-înființate pentru a se pronunța printre altele asupra procedurilor disciplinare care îi vizează pe judecătorii naționali și asupra chestiunilor legate de reforma dispozițiilor referitoare la Sąd Najwyższy (Curtea Supremă), ale căror anumite aspecte au condus deja la constatarea încălcării articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE în ceea ce privește Republica Polonă, și, pe de altă parte, că această entitate este chemată să fie compusă exclusiv din judecători noi care nu erau deja în funcție la Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) și care vor beneficia de o remunerație semnificativ mai mare și de un grad deosebit de ridicat de autonomie organizatorică, funcțională și financiară în comparație cu condițiile existente în celelalte camere jurisdicționale ale Sąd Najwyższy (Curtea Supremă).

110. Aceste elemente, privite în contextul unei analize de ansamblu care include rolul important jucat de KRS în numirea membrilor Camerei disciplinare, și anume, astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 108 din prezenta hotărâre, un organ a cărui independență față de puterea politică este îndoielnică, sunt de natură să genereze îndoieli legitime în percepția justițiabililor cu privire la independența și la imparțialitatea Camerei disciplinare menționate.”

D. Comisia Europeană

162. La 20 decembrie 2017, Comisia a lansat procedura prevăzută la art. 7 alin. (1) TUE. Comisia a prezentat Consiliului Uniunii Europene o propunere motivată, invitându-l să constate existența unui risc clar de încălcare gravă de către Republica Polonă a statului de drept, una dintre valorile prevăzute la art. 2 TUE, și să adreseze Poloniei recomandări corespunzătoare în această privință.

163. Comisia a observat că situația din Polonia s-a deteriorat continuu, în pofida celor trei recomandări emise conform Cadrului privind statul de drept.

Aceasta a considerat că situația din Polonia reprezenta un risc clar de încălcare gravă de către Republica Polonă a statului de drept, consacrat în art. 2 TUE. Comisia a remarcat că, în decursul unei perioade de 2 ani, s-au adoptat mai mult de 13 legi succesive care afectează întreaga structură a sistemului de justiție din Polonia: Curtea Constituțională, Curtea Supremă, instanțele de drept comun, Consiliul Național al Magistraturii, Ministerul Public [parchete]  i  coala Națională de Magistratură. Trăsătura comună a tuturor acestor modificări legislative a fost aceea că puterii executive sau legislative i s-a permis în mod sistematic să influen eze semnificativ componența, competențele, administrarea  i funcționarea acestor autorit i  i organe.

164.  n ceea ce privește legea privind KRS, Comisia a observat că rolul său are un impact direct asupra independenței judecătorilor. Din acest motiv, în statele membre în care s-a instituit un consiliu judiciar, independența acestuia este deosebit de importantă pentru a împiedica o influență necuvenită din partea guvernului sau a parlamentului asupra independenței judecătorilor. Comisia a considerat că legea privind KRS a accentuat preocupările referitoare la independența globală a sistemului judiciar ca urmare a faptului că prevede încetarea prematură a mandatului tuturor membrilor Consiliului Judiciar Național care au calitatea de judecător  i instituie pentru numirea membrilor care au calitatea de judecător un regim complet nou, ce permite exercitarea unui grad ridicat de influență politică.

165. Extrasele relevante din propunerea motivată a Comisiei Europene au următorul conținut:

„4.2. Legea privind Consiliul Judiciar Național

[...]

(138) Din acest motiv, în statele membre în care s-a instituit un consiliu judiciar, independența acestuia este deosebit de importantă pentru a împiedica o influență necuvenită din partea guvernului sau a parlamentului asupra independenței judecătorilor [notă de subsol omisă].

(139) Legea privind Consiliul Judiciar Național accentuează preocupările referitoare la independența globală a sistemului judiciar ca urmare a faptului că prevede încetarea în mod anticipat a mandatului tuturor membrilor Consiliului Judiciar Național care au calitatea de judecător  i instituie pentru numirea membrilor care au calitatea de judecător un regim complet nou, ce permite exercitarea unui grad ridicat de influență politică.

(140)  n conformitate cu articolul 6 din Legea privind Consiliul Judiciar Național, mandatele tuturor actualilor membri ai Consiliului Judiciar Național care au calitatea de judecător vor înceta în mod anticipat. Această încetare a mandatului hot r t  de puterea legislativă generează preocupări în ceea ce privește independența Consiliului  i separarea puterilor. Parlamentul va dob ndi o influență decisivă asupra componenței Consiliului în detrimentul influenței judecătorilor  n i i. Această nouă componență a Consiliului Judiciar Național ar putea să fie deja instituită în termen de o lună  i jumătate de la publicarea legii [notă de subsol omisă].  ncetarea în mod anticipat a mandatului generează, de asemenea, preocupări în materie de constitu ionalitate, astfel cum s-a subliniat în avizele emise de Consiliul Judiciar Național, de Curtea Supremă  i de Avocatul Poporului.

HOTĂRÂREA GRZEȐA ÎMPOTRIVA POLONIEI

(141) De asemenea, noul regim de numire a membrilor Consiliului Judiciar Național care au calitatea de judecător generează grave preocupări. În standardele europene consacrate, în special în Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei din 2010, se prevede că «cel puțin jumătate din membrii [consiliilor judiciare] ar trebui să fie judecători selectați de colegii lor din toate nivelurile sistemului judiciar și cu respectarea pluralismului în interiorul sistemului judiciar» [notă de subsol omisă]. Statele membre sunt cele care își organizează propriile sisteme de justiție, decizând inclusiv dacă instituie sau nu un consiliu judiciar. Cu toate acestea, în statele în care s-a instituit un astfel de consiliu, așa cum este cazul în Polonia, independența respectivului consiliu trebuie să fie garantată în conformitate cu standardele europene.

(142) Până la adoptarea Legii privind Consiliul Judiciar Național, sistemul polonez a respectat pe deplin aceste standarde, întrucât Consiliul Judiciar Național a fost alcătuit în majoritate din judecători aleși de către judecători. Articolul 1 alineatul (1) și articolul 7 din Legea de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național ar schimba în mod radical acest regim prin prevederea conform căreia cei 15 membri ai Consiliului Judiciar Național care au calitatea de judecător sunt numiți, cu posibilitatea ulterioară de a fi numiți din nou, de către Seim [notă de subsol omisă]. În plus, nu există nicio garanție că, în temeiul noii legi, Seimul îi va numi membri ai Consiliului pe judecătorii care au fost aprobați de sistemul judiciar, deoarece candidații la aceste posturi pot fi prezentați nu numai de către grupuri de 25 de judecători, ci și de către grupuri de cel puțin 2 000 de cetățeni [notă de subsol omisă]. În plus, lista finală a candidaților pe care Seimul va trebui să o aprobe în bloc este prestabilită de o comisie a Seimului [notă de subsol omisă]. Noile norme privind numirea membrilor Consiliului Judiciar Național care au calitatea de judecător sporesc în mod semnificativ influența Parlamentului asupra Consiliului și au efecte negative asupra independenței acestuia, în contradicție cu standardele europene. Faptul că membrii care au calitatea de judecător vor fi numiți de Seim cu o majoritate de trei cincimi nu atenuează această preocupare, deoarece membrii care au calitatea de judecător tot nu vor fi selectați de colegii lor. În plus, în cazul în care o astfel de majoritate de trei cincimi nu este întrunită, membrii Consiliului care au calitatea de judecător vor fi numiți de Seim cu majoritatea absolută a voturilor.

[...]

(145) În avizele lor referitoare la proiectul de lege, Curtea Supremă, Consiliul Judiciar Național și Avocatul Poporului au exprimat o serie de preocupări în ceea ce privește constituționalitatea noului regim. În special, Consiliul Judiciar Național remarcă faptul că, în temeiul Constituției Poloniei, Consiliul are rolul de contrapondere la Parlament, fiind autorizat din punct de vedere constituțional să decidă asupra conținutului legii. Prin urmare, numirea pe criterii politice a membrilor care au calitatea de judecător și încetarea în mod anticipat a mandatelor actualilor membri ai Consiliului care au calitatea de judecător încalcă principiile separării puterilor și al independenței sistemului judiciar. Astfel cum s-a explicat în recomandările anterioare, în prezent nu este posibil un control eficace al constituționalității acestor dispoziții.”

166. Procedura în temeiul art. 7 alin. (1) TUE este încă în curs de examinare de către Consiliul Uniunii Europene.

E. Parlamentul European

167. În Rezoluția din 17 septembrie 2020 referitoare la propunerea de decizie a Consiliului privind constatarea unui risc clar de încălcare gravă de către Republica Polonă a statului de drept (COM(2017)0835 –

2017/0360R(NLE)), Parlamentul European a făcut următoarele declarații relevante:

„Componenta și funcționarea noului Consiliu Național al Magistraturii

24. reamintește că este de datoria statelor membre să instituie un consiliu al magistraturii, dar că, în cazul în care acest consiliu este înființat, independența sa trebuie garantată în conformitate cu standardele europene și Constituția statului membru; reamintește că, în urma reformei Consiliului Național al Magistraturii, care este organismul responsabil de protejarea independenței instanțelor și a judecătorilor în conformitate cu articolul 186 alineatul (1) din Constituția Poloniei, prin Legea din 8 decembrie 2017 de modificare a Legii privind Consiliul Național al Magistraturii și a altor legi, comunitatea judiciară din Polonia a fost privată de competența de a-și delega reprezentanții în Consiliul Național al Magistraturii și, prin urmare, de influența sa asupra recrutării și promovării judecătorilor; reamintește că, înainte de reformă, 15 din cei 25 membri ai Consiliului Național al Magistraturii erau judecători aleși de colegii lor, în timp ce, după reforma din 2017, respectivii judecători sunt aleși de către Parlamentul Poloniei; regretă profund faptul că, alături de revocarea prematură la începutul anului 2018 a mandatelor tuturor membrilor numiți în temeiul vechilor reguli, această măsură a condus la o politizare de mare amploare a Consiliului Național al Magistraturii [...]

IV. MATERIALE DE DREPT COMPARAT

168. Curtea a efectuat un studiu comparativ al legislației și practicii interne în 41 de state părți la Convenție cu privire la problema încetării premature *ex lege* a mandatului unui judecător care este membru al unui consiliu al magistraturii¹⁹.

169. Din contribuțiile primite de la statele incluse în studiu reiese că majoritatea (36) au consilii ale magistraturii sau organe echivalente cu funcția de garant al independenței puterii judecătorești. Dintre acestea, majoritatea (26) au inclus în legislația națională dispoziții privind încetarea prematură a mandatului unui judecător ales ca membru al unui astfel de consiliu, dar motivele măsurii diferă considerabil de la un stat la altul.

170. În 17 țări, posibilitatea de a contesta încetarea prematură a mandatului membrilor consiliului în cadrul procedurilor judiciare este fie prevăzută explicit de lege, fie decurge implicit din cadrul legal general intern. În 13 state, încetarea mandatului în cadrul consiliului magistraturii este o consecință automată a încheierii mandatului persoanei în calitate de judecător și, prin urmare, nu poate fi atacată în justiție ca atare, înțeles fiind faptul că pierderea statutului de judecător este ea însăși supusă controlului judecătoresc. În ceea ce privește două state, nu există un răspuns clar la

¹⁹ Albania, Andorra, Armenia, Azerbaidjan, Belgia, Bosnia și Herțegovina, Cipru, Croația, Elveția, Estonia, Federația Rusă, Finlanda, Franța, Georgia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburg, Macedonia de Nord, Malta, Monaco, Muntenegru, Norvegia, Portugalia, Regatul Unit, Republica Cehă, Republica Moldova, Republica Slovacă, România, San Marino, Serbia, Slovenia, Spania, Turcia, Țările de Jos, Ucraina și Ungaria.

întrebarea dacă încetarea prematură a mandatului poate fi contestată în cadrul procedurilor judiciare. Numai în 3 țări deciziile privind încetarea anticipată a mandatului unui membru al consiliului sunt definitive și nu fac obiectul niciunei forme de contestare în cadrul procedurilor judiciare; totuși, într-una dintre acestea, acum are loc o reformă relevantă.

171. Majoritatea statelor participante la studiu (24) nu au experiență anterioară în adoptarea de legi care să ducă la încetarea prematură a mandatului unui membru al unui consiliu al magistraturii și nu există nimic care să arate dacă acest lucru este posibil, ipotetic vorbind, în sistemele lor. Totuși, 3 țări s-au confruntat cu situații relevante în trecut; două dintre ele au introdus dispoziții tranzitorii cu privire la mandatele existente la data intrării în vigoare a noii legi. Alte 2 state acceptă o posibilitate teoretică de încetare prematură a mandatului în acest mod. În schimb, în alte 4 țări, o astfel de intervenție legislativă ar risca, în conformitate cu documentele primite de la statele respective, să fie considerată neconstituțională pentru motivul că ar aduce atingere independenței puterii judecătorești. În același sens, în 2 state în care o nouă lege care reglementează componența consiliului magistraturii poate teoretic să fie adoptată, aceasta nu poate să aibă efect retroactiv. Se poate concluziona că nu există un consens clar în favoarea sau împotriva posibilității unei reforme legislative al cărei efect este încetarea prematură a mandatului unui membru al consiliului magistraturii. Justificarea unei astfel de reforme într-o situație concretă și existența unor garanții care să mențină independența instanțelor și a puterii judecătorești, inclusiv dispoziții tranzitorii, sunt factori relevanți. În definitiv, un rol important îl are echilibrul dintre beneficiul reformei pentru funcționarea instituțiilor democratice și securitatea mandatului.

ÎN DREPT

I. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 6 § 1 DIN CONVENȚIE

172. Reclamantul s-a plâns că i s-a refuzat accesul la o instanță pentru a contesta încetarea prematură și, în opinia sa, arbitrară a mandatului său de membru judecător al KRS. Fusesse ales membru al acestui organ pentru un mandat de 4 ani, astfel cum se prevede la art. 187 § 3 din Constituție, și avea dreptul de a rămâne în funcție pe durata mandatului respectiv, așadar până la 11 ianuarie 2020. Reclamantul a susținut că încetarea prematură a mandatului său constituia o încălcare a Constituției și o ingerință în principiul preeminenței dreptului. Acesta a invocat art. 6 § 1 din Convenție, care prevede următoarele:

„Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil [...] a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî [...] asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil [...].”

A. Cu privire la admisibilitate

1. Cu privire la aplicabilitatea art. 6

(a) Argumentele Guvernului

173. Guvernul a ridicat o excepție preliminară cu privire la aplicabilitatea art. 6 § 1 din Convenție. A susținut că, în temeiul legislației poloneze, nu exista niciun drept de exercitare a autorității publice, așadar nici dreptul unui judecător de a fi ales în cadrul KRS sau de a rămâne în această funcție. În plus, în prezenta cauză, nu a existat un „litigiu” real și serios cu privire la existența pretinsului drept cu caracter civil al reclamantului de a rămâne membru al KRS.

174. Guvernul a susținut că, până în 2002, nu a existat nicio îndoială că mandatul a avut un caracter comun pentru toate grupurile de membri aleși în KRS. Totuși, în februarie 2002, KRS a adoptat poziția conform căreia mandatul unui judecător ales în KRS ar trebui să fie considerat individual (după încetarea mandatului unui membru judecător care a fost numit într-un alt post de judecător). Acesta a susținut că, în consecință, a apărut o discrepanță între natura mandatului membrilor judecători și cea a mandatului celorlalți membri aleși (deputați și senatori) ai KRS. Această diferențiere s-a reflectat în Legea din 2011 privind KRS. În consecință, la 11 aprilie 2017, procurorul general a sesizat Curtea Constituțională cu privire la acest aspect. În hotărârea din 20 iunie 2017 (nr. K 5/17), Curtea Constituțională a hotărât că mandatul tuturor membrilor aleși în KRS ar trebui să fie considerat comun (a se vedea *supra*, pct. 42).

175. Guvernul a susținut că, în vederea punerii în aplicare a hotărârii din 20 iunie 2017 a Curții Constituționale, autoritățile au elaborat un proiect de lege de modificare a Legii privind KRS. A susținut că decizia de revocare a mandatului reclamantului a fost legitimă. Rațiunea acesteia a fost de a pune în aplicare hotărârea Curții Constituționale în ceea ce privește natura mandatului membrilor judecători ai KRS. Astfel, aceasta a constituit o măsură pur tehnică menită să instituie un mandat nou și conform dispozițiilor constituționale relevante.

176. Guvernul a menționat că KRS este un organ constituțional însărcinat cu garantarea independenței magistraturii, dar nu este o autoritate judecătorească. Acesta se situa „între cele trei puteri constituționale” și reprezenta echilibrul dintre acestea. Guvernul a susținut că faptul că prezenta cauză privea un membru judecător al KRS nu avea o importanță deosebită pentru aplicabilitatea art. 6 § 1.

177. Guvernul a subliniat deosebirea dintre statutul reclamantului de judecător și funcția sa de membru al KRS. Aceasta din urmă ținea de exercitarea puterii publice (*władztwo publiczno-prawne*). KRS includea persoane care nu aveau dreptul la independență, de exemplu deputații și senatorii, ministrul Justiției și un reprezentant al Președintelui Republicii. Cei

doi membri din urmă puteau fi revocați din funcție. Astfel, nu se poate afirma că un loc în cadrul KRS era protejat în vreun fel. În plus, întrucât Constituția și Legea privind KRS nu făceau deosebire între statutul membrilor KRS în funcție de cine i-a numit sau i-a ales, era greu de aplicat membrilor judecătorești ai KRS un tratament diferit față de ceilalți membri. Întrucât posibilitatea revocării unor membri ai KRS nu a fost niciodată un semn al lipsei de independență a acestui organ, nu era așadar posibil să se deducă, din norma privind independența KRS, o interdicție absolută a revocării membrilor săi. În plus, din jurisprudența Curții era imposibil să se concluzioneze că numai existența unui consiliu al magistraturii independent putea să constituie o garanție a independenței puterii judecătorești.

178. Guvernul a susținut că alegerea în cadrul KRS nu constituie „încadrare în muncă” sau vreun alt raport juridic comparabil. În plus, prezenta cauză nu are ca obiect un „litigiu de muncă” similar celui din cauzele *Vilho Eskelinen și alții împotriva Finlandei* [(MC), nr. 63235/00, CEDO 2007-II] sau *Baka împotriva Ungariei* [(MC), nr. 20261/12, 23 iunie 2016]. Membrii KRS își exercitau funcțiile fără remunerație (*pro bono*). Singura recompensă financiară pentru membrii KRS era plata diurnelor pentru participarea la sesiunile plenare sau la alte activități, precum și rambursarea cheltuielilor relevante. Totuși, potrivit jurisprudenței instanțelor naționale, aceste indemnizații nu erau considerate remunerație. Prin urmare, faptul de a fi membru al KRS nu putea fi considerat un drept nici în temeiul legislației naționale, nici în temeiul Convenției.

179. Guvernul a susținut că o anumită stabilitate a mandatului membrilor aleși ai KRS era prevăzută de lege nu pentru a proteja vreun „interes individual” al unui judecător, ci pentru a proteja interesul public de a asigura buna exercitare a funcțiilor KRS. În consecință, un membru al KRS nu avea niciun „drept” de a-și păstra funcția. Încetarea anticipată a unui mandat ce ține de exercitarea puterii publice nu constituia o ingerință în exercitarea drepturilor unui justițiabil. În Convenție nu există garanții pentru exercitarea puterii publice. În plus, acesta a susținut că art. 60 din Constituție, care prevede dreptul de acces la funcții publice, nu se aplică în prezenta cauză.

180. În ceea ce privește prima condiție a criteriilor *Eskelinen*, Guvernul a susținut că, în temeiul legislației poloneze, reclamantul fusese exclus de la dreptul de acces la o instanță în ceea ce privește postul său în cadrul KRS. Excluderea era deja în vigoare la data alegerii sale în KRS și, prin urmare, Legea de modificare din 2017 nu a afectat acest lucru.

181. Guvernul s-a referit la art. 14 din Legea privind KRS, în versiunea aplicabilă la momentul faptelor, care conține lista de motive pentru încetarea mandatului unui membru al KRS înainte de expirarea mandatului respectiv, precum și la art. 6 din Legea de modificare din 2017. Acesta a remarcat că Legea privind KRS nu a prevăzut niciodată o formă de cale de atac sau de măsură corectivă în legătură cu expirarea mandatului, încetarea lui sau renunțarea la acesta pentru membrii acestui organ. Același lucru era valabil

și în cazul Legii din 2001 privind KRS, care a prevăzut la art. 10 § 3 posibilitatea revocării unui membru al KRS de către organul care l-a ales.

182. Legea privind KRS prevedea că un membru judecător al Consiliului putea fi numit „membru permanent al biroului Consiliului”. În acest caz, membru respectiv era considerat angajat și avea dreptul de a introduce acțiuni în justiție cu privire la angajarea sa în biroul Consiliului. Legislația națională prevedea dreptul de acces la o instanță numai în aceste circumstanțe limitate.

183. Guvernul a susținut că „drepturile cu caracter civil” nu îi privesc pe membrii KRS și că natura de drept public a funcției lor nu a fost niciodată pusă în discuție. Problemele legate de participarea la KRS nu au constituit o „cauză” (*sprawa*) în sensul art. 45 § 1 din Constituție și, ca atare, erau excluse de la dreptul la o instanță *ratione materiae*. Astfel, Guvernul a concluzionat că legislația națională „exclusea accesul la o instanță” pentru o acțiune individuală bazată pe presupusa nelegalitate a încetării mandatului. Prin urmare, prima condiție a criteriilor *Eskelinen* a fost îndeplinită.

184. În ceea ce privește a doua condiție a criteriilor *Eskelinen*, Guvernul a susținut că obiectul plângerii reclamantului se referea exclusiv la exercitarea puterii publice (*acta iure imperii*).

185. Guvernul a susținut că modificările din Legea de modificare din 2017 au fost proporționale întrucât scopul a fost de a adapta normele electorale la dispozițiile relevante ale Constituției, astfel cum au fost interpretate de Curtea Constituțională în hotărârea din 20 iunie 2017 (nr. K 5/17). Acesta s-a referit la motivele hotărârii, menționând că modificările intră în domeniul de aplicare al marjei de apreciere a legiuitorului. Art. 187 § 1 pct. 2) din Constituție prevedea alegerea membrilor judecătorești ai KRS din rândul judecătorilor. Însă Constituția nu a stabilit cine trebuie să aleagă acești judecătorești și cum trebuie să fie aleși aceștia. Aceste modalități urmau să fie reglementate prin lege, în conformitate cu art. 187 § 4 din Constituție.

186. Guvernul a susținut că, în conformitate cu legislația anterioară, 15 membri judecătorești ai KRS erau aleși de judecătorești printr-o procedură complicată și netransparentă, care favoriza judecătorii cu vechime și pe cei care dețineau funcții administrative. În prezent, membrii judecătorești sunt aleși de Seim exclusiv dintre judecătorii care au obținut sprijin corespunzător din partea altor judecătorești sau din partea cetățenilor.

187. Guvernul a susținut că, în jurisprudența Curții Constituționale, protecția conferită mandatului membrilor judecătorești ai KRS nu era considerată absolută. Deși nu a negat importanța stabilității mandatului, Curtea Constituțională a recunoscut totodată un aspect la fel de important, și anume reprezentativitatea magistraturii în cadrul KRS. Reducerea mandatului urma să fie considerată o excepție, dar una permisă într-o situație în care nu exista o posibilitate reală de introducere a unor soluții temporare, atunci când normele privind reprezentarea magistraturii în cadrul KRS s-au schimbat ca urmare a modificării modului de alegere a membrilor judecătorești în Consiliu. Din cauza mandatelor individuale ale membrilor judecătorești ai

KRS, introducerea noului sistem fără scurtarea mandatelor membrilor în exercițiu ar fi prelungit acest proces în timp și l-ar fi complicat. În opinia Guvernului, coerența modificărilor care au permis ca KRS să funcționeze în conformitate cu Constituția a justificat revocarea mandatelor membrilor judecători ai KRS care au fost aleși în temeiul dispozițiilor anterioare. În plus, „democratizarea” procedurii electorale a KRS a constituit un interes public important, care a justificat, la rândul său, încetarea anticipată a mandatului membrilor judecători ai KRS. În acest context, Guvernul a susținut că, în temeiul Legii de modificare din 2017, membrii judecători ai KRS urmau să fie aleși de Seim din rândul judecătorilor care au obținut un sprijin corespunzător din partea altor judecători sau din partea cetățenilor.

188. Guvernul a concluzionat că excluderea reclamantului de la accesul la o instanță era justificată de motive obiective în interesul statului. Prin urmare, a doua condiție a criteriilor *Eskelinen* a fost îndeplinită.

189. În prezenta cauză, întrucât ambele condiții ale criteriilor *Eskelinen* au fost îndeplinite, capătul de cerere formulat de reclamant în temeiul art. 6 § 1 ar trebui să fie considerat incompatibil *ratione materiae*.

190. Potrivit Guvernului, în subsidiar, capătul de cerere formulat în temeiul art. 6 § 1 era inadmisibil ca vădit nefondat.

(b) Argumentele reclamantului

191. Reclamantul a susținut că art. 6 § 1 pe latura civilă era aplicabil în speță.

192. A afirmat că în Constituția Poloniei i se garantează unui judecător ales în KRS dreptul de a exercita un mandat de 4 ani. Această concluzie rezultă din art. 60 coroborat cu art. 187 § 3 din Constituție. A menționat că, în conformitate cu principiile de bază ale Constituției, toate drepturile garantate persoanelor se referă la relația dintre acestea și autoritățile statului. Prin urmare, încetarea anticipată a mandatului său în cadrul KRS trebuia privită ca o ingerință în exercitarea dreptului său individual de acces la funcții publice, nu ca o privare de exercitare a puterii publice. Aceasta din urmă era exercitată de KRS în calitate de organ colectiv, nu de membrii săi individuali.

193. Reclamantul a susținut că încetarea mandatului său a avut consecințe pecuniare clare pentru el. Beneficiase de diurne substanțiale pentru participarea la sesiunile plenare sau la alte activități ale KRS, precum și de rambursarea cheltuielilor aferente. Diurnele erau supuse unor deduceri din impozitul pe venit și, prin urmare, aveau o componentă monetară în sensul reglementărilor fiscale aplicabile. În plus, fiecare membru judecător al KRS avea dreptul, în temeiul regulamentului relevant, la o reducere a volumului de cauze, dar cu menținerea aceleiași remunerații pentru funcția de judecător. Volumul de muncă al reclamantului fusese redus de la trei sesiuni de judecată la una pe lună.

194. Reclamantul a susținut că stabilitatea mandatului membrilor KRS era fundamentală pentru asigurarea bunei funcționări a acestui organ. A susținut

că reglementările privind KRS care erau în vigoare înainte de adoptarea Legii din 2011 au respectat mandatul membrilor aleși ai Consiliului. Art. 50 din Legea din 2011 privind KRS prevedea că mandatele membrilor KRS aleși în temeiul anterioarei Legi privind KRS vor dura până la sfârșitul perioadei pentru care au fost aleși.

195. În plus, Curtea Constituțională a subliniat în hotărârea din 18 iulie 2007 (nr. K 25/07) că numai circumstanțe extraordinare ar putea justifica o ingerință în mandatul membrilor KRS. Reclamantul a susținut că argumentul Guvernului, potrivit căruia nu a existat nicio alternativă la scurtarea mandatului său în legătură cu introducerea noului sistem de alegere a membrilor judecători ai KRS, nu putea fi acceptat ca fiind proporțional sau legitim. A susținut că asigurarea dreptului de acces la o instanță ar trebui considerată totodată o obligație pozitivă a statului care decurge din art. 6 în legătură cu preambulul Convenției.

196. În ceea ce privește prima condiție a criteriilor *Eskelinen*, reclamantul a susținut că legislația națională nu a exclus niciodată în mod explicit accesul la o instanță pentru membrii judecători ai KRS al căror mandat prematur. Încetarea prematură în cazul său a fost ceva fără precedent. Legea privind KRS în vigoare la data alegerii sale în Consiliu nu prevedea o astfel de încetare, cu excepția situațiilor prevăzute de art. 14 din lege. Încetarea în litigiu rezultase din aplicarea *ad hoc* a legii și nu avea caracteristicile unor norme legale abstracte. Nu se putea concluziona că legislația națională „a exclus în mod explicit accesul la o instanță” pentru un capăt de cerere întemeiat pe pretinsa nelegalitate a măsurii în discuție.

197. Chiar și în ipoteza că legislația națională excludea accesul la o instanță în cazul său, reclamantul a susținut că excluderea nu se baza pe motive obiective în interesul statului. În primul rând, excluderea a avut un impact semnificativ asupra statutului său de judecător, acesta fiind ales în cadrul KRS în calitate de judecător al unei instanțe administrative, nu de cetățean de rând. Alegerea sa în cadrul KRS a avut ca scop asigurarea bunei funcționări a KRS, organ responsabil cu garantarea independenței justiției.

198. În al doilea rând, reclamantul a susținut că intenția care a stat la baza hotărârii Curții Constituționale din 20 iunie 2017 (nr. K 5/17) fusese aceea de a constata că este viciat modul de alegere a membrilor judecători ai KRS. Această hotărâre trebuia să fie considerată un fals pretext care să justifice introducerea unor modificări ale componenței KRS într-un moment în care procedura legislativă, inițiată de Ministerul Justiției, era pendinte în Parlament. În plus, hotărârea în litigiu era nevalidă și contrară Constituției ca urmare a participării judecătorilor M.M. și L.M. în completul de judecată.

199. În al treilea rând, Legea de modificare din 2017 a încălcat principiul constituțional al separării puterilor în stat. Obiectivul său nu a fost de a face procedura electorală a KRS mai democratică, ci de a subordona acest organ puterilor legislative și executive.

200. În al patrulea rând, excluderea dreptului de acces la o instanță era incompatibilă cu statul de drept. Scurtarea mandatului reclamantului nu putea fi considerată o simplă măsură tehnică. Mai degrabă, aceasta constituia o încălcare gravă a art. 187 § 3 din Constituție și o ingerință în exercitarea dreptului de acces la funcții publice prevăzut de art. 60 din Constituție.

201. Era semnificativ faptul că în această cauză era implicat un membru al KRS, organ însărcinat cu garantarea independenței justiției. Reclamantul a susținut că, în calitate de membru judecător al KRS, ar fi trebuit să fie protejat împotriva abuzurilor exercitate de puterile legislative și executive. Această protecție ar fi trebuit să se facă prin supravegherea exercitată de o instanță independentă competentă să examineze legalitatea încetării mandatului său.

202. Încetarea prematură a mandatului său și al celorlalți membri judecători ai KRS a declanșat o serie de evenimente, ca de exemplu alegerea unor noi membri ai KRS și participarea acestuia la procedura de numire a judecătorilor din cele două camere noi ale Curții Supreme, ceea ce a subminat în cele din urmă stabilitatea sistemului juridic și judiciar intern și s-a soldat cu depunerea a numeroase cereri la Curte și cu multe proceduri în fața CJUE. Trebuia totodată să fie considerată una dintre cauzele profunde ale actualei crize a statului de drept din Polonia. În componența sa actuală, KRS nu mai este un organ independent care își îndeplinește misiunea constituțională. În ultimul rând, faptul că în cauză era implicat un judecător care era și membru al KRS impunea efectuarea unui control mai strict cu privire la justificarea excluderii accesului la o instanță.

203. Reclamantul a concluzionat că a existat o „contestație reală și serioasă” cu privire la dreptul său de a exercita un mandat complet de 4 ani în calitate de membru judecător al KRS și că acest drept are caracter civil în sensul art. 6 § 1. În consecință, această dispoziție era aplicabilă în speță.

(c) Argumentele terților intervenienți

204. Observațiile primite se referă atât la admisibilitatea, cât și la fondul capătului de cerere formulat în temeiul art. 6 § 1.

(i) *Rețeaua Europeană a Consiliilor Judiciare*

205. Intervenienta este o asociație de 24 de consilii judiciare din statele membre ale UE. A susținut că aceste consilii judiciare au un rol esențial în asigurarea independenței justiției și că au funcționat în mod autonom în cadrul sistemelor judiciare din jurisdicțiile lor respective pentru a garanta, printre altele, menținerea statului de drept și protecția drepturilor individuale. În Europa, există multe țări care au adoptat dispoziții pentru înființarea unor organe judiciare autonome, precum Consiliile Superioare ale Magistraturii și Consiliile de Justiție, pentru a proteja independența judecătorilor. Există alte țări în care nu s-a înființat un astfel de organ, dar în care alte organe independente au competențe pentru administrarea și gestiunea financiară a

instanțelor, iar în unele cazuri, pentru numirea și promovarea în carieră a judecătorilor.

206. Potrivit RECJ, componența unui consiliu al magistraturii diferă foarte mult de la o țară la alta și depinde, printre altele, de originea fiecărui consiliu. Totuși, se observă că se ajunge la un consens internațional în sensul că majoritatea membrilor unui astfel de consiliu ar trebui să fie judecători. Modelul cu cel mai mare succes pare să îl constituie consiliile cu reprezentare dintr-o combinație de membri aleși din societatea juridică, academică și civilă, cu prerogative suficient de largi pentru a promova atât independența, cât și răspunderea judecătorilor. Mecanismul de numire a membrilor judecători ai unui consiliu ar trebui să excludă orice ingerință din partea puterii executive sau a celei legislative. Judecătorii ar trebui să fie aleși numai de colegii lor și pe baza unei reprezentări largi a sectoarelor relevante ale corpului judiciar.

207. RECJ nu a adoptat nicio normă formală privind durata sau încetarea mandatului membrilor unui consiliu al magistraturii și nu existau norme internaționale specifice în acest sens. Lipsa unor astfel de norme arăta că era de la sine înțeles faptul că mandatul membrilor individuali ai unor organe instituite în mod constituțional, însărcinate în special cu apărarea independenței justiției, nu putea fi revocat în mod anticipat de către puterea executivă sau cea legislativă.

(ii) *Amnesty International și Comisia Internațională a Juriștilor*

208. Intervenienții au remarcat că, în multe state europene, membrii consiliilor magistraturii au jucat un rol semnificativ în autonomia corpului judiciar. De regulă, aceștia dețineau prerogative legate de numirile, evaluările și promovările judecătorilor, precum și procedurile disciplinare aplicate acestora. Standardele internaționale citate de intervenienți au recunoscut în mod explicit toate aceste funcții ca având un potențial impact asupra independenței și imparțialității judecătorilor în mod individual și a puterii judecătorești în ansamblu. Revocarea, sau amenințarea cu revocarea, a unui judecător din funcția de membru al unui consiliu al magistraturii în cursul mandatului său putea să îi afecteze independența personală. Normele internaționale privind independența puterii judecătorești au consacrat principiul conform căruia puterile politice nu ar trebui să fie responsabile pentru numirea, funcționarea sau revocarea membrilor consiliilor magistraturii, nici să interfereze în alt mod cu acestea. Printre altele, au citat Avizul nr. 10(2007) al CCJE privind Consiliul Judiciar în serviciul societății.

209. Intervenienții au susținut că numirea în postul de membru al unui consiliu al magistraturii se deosebea de numirea în postul de judecător prin faptul că era pentru un mandat scurt și fix, pentru exercitarea unei serii de funcții, multe sau toate putând avea un caracter mai mult administrativ sau cvasijudiciar, decât judiciar. Totuși, principiul independenței puterii judecătorești implica în mod necesar un grad substanțial de securitate a

mandatului membrilor unui consiliu al magistraturii, pe toată durata acestuia. Pentru a garanta o astfel de securitate a mandatului și pentru a menține independența membrilor individuali ai consiliilor magistraturii, precum și capacitatea generală a Consiliului de a menține independența judecătorilor individuali și independența puterii judecătorești, procedurile de revocare a unui membru al unui consiliu al magistraturii în cursul mandatului său ar trebui să ofere garanții de independență și echitate a procedurilor. În cazul în care Consiliul sau organele acestuia exercitau un rol judiciar sau cvasijudiciar în revocarea judecătorilor din funcție, motivele și procedura de revocare din Consiliu ar trebui să semene cu cele necesare pentru revocarea unui judecător din funcție.

210. Aceste principii generale ar trebui să se reflecte, de asemenea, în aplicarea art. 6 § 1, atât în ceea ce privește domeniul de aplicare, cât și în conținutul protecției conferite.

211. Intervenienții au susținut că, atunci când evaluează orice justificare invocată de stat pentru a exclude accesul judecătorilor la instanță în ceea ce privește cariera și inamovibilitatea lor, sau apartenența la organe de guvernare judiciară, este necesar să se țină seama de interesul public puternic de a susține rolul, independența și integritatea puterii judecătorești într-o societate democratică în temeiul statului de drept. Nu ar putea fi niciodată în interesul legitim al statului ca pe judecătorii care sunt membri ai consiliilor magistraturii să îi priveze de accesul la o instanță sau de protecția garanțiilor procedurale în litigii de natură să le afecteze independența instituțională sau individuală, inclusiv în cazurile care privesc inamovibilitatea lor sau condițiile de serviciu în raport cu exercitarea funcțiilor de guvernare judiciară.

212. Aceștia au susținut totodată că, la evaluarea caracterului corespunzător al garanțiilor procedurale în conformitate cu art. 6 § 1 și la luarea în considerare a justificării oricăror restrângeri ale unor aspecte ale drepturilor prevăzute de art. 6 § 1 în cauze având ca obiect cariera judecătorilor, ar trebui să se ia în considerare importanța deosebită a acestor proceduri pentru independența puterii judecătorești și statul de drept, un principiu fondator al sistemului Convenției.

213. În cadrul evaluării aplicării art. 6 § 1 în prezenta cauză, era important să se țină seama de contextul mai larg al atacurilor la adresa independenței justiției din Polonia și să se recunoască legătura dintre drepturile individuale ale reclamantului și consecințele lor structurale, în acest caz pentru dreptul la un proces echitabil al altora și, mai important, pentru statul de drept în ansamblu. Intervenienții au susținut că diverse legi adoptate și puse în aplicare în Polonia în perioada 2015–2018 au subminat grav independența puterii judecătorești și au făcut-o vulnerabilă în fața influenței politice.

214. Aceștia au susținut că aplicarea art. 6 § 1 în speță era în mod vădit justificată deoarece funcționarea KRS – fără presiuni sau influențe din partea puterilor executive și legislative sau a altor forțe externe – era crucială pentru

independența generală a puterii judecătorești din Polonia. KRS avea un rol esențial în apărarea independenței puterii judecătorești, o piatră de temelie a statului de drept și a protecției drepturilor omului. Una dintre garanțiile care asigura independența KRS era mandatul protejat de Constituție al membrilor săi. Încetarea forțată a mandatului membrilor KRS în martie 2018 a încălcat drepturile individuale și a subminat capacitatea KRS de a garanta independența puterii judecătorești. Dacă judecătorii care erau membri ai KRS ar fi expuși riscului de revocare arbitrară din KRS, funcționarea generală a acestuia în calitate de apărător al independenței justiției ar fi afectată în detrimentul judecătorilor individuali, al puterii judecătorești ca ramură egală a statului, precum și al publicului, care avea dreptul la un sistem judiciar independent și imparțial.

(iii) *Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului*

215. Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului a susținut că reforma KRS adoptată în 2017 a dat naștere unei controverse grave și a fost criticată ca fiind incompatibilă cu independența justiției. În ceea ce privește stabilitatea mandatului membrilor KRS, intervenienta a susținut că judecătorii aleși în cadrul KRS erau îndreptățiți, în temeiul legislației poloneze, la protecție împotriva revocării din acest organ. În trecut, legea prevedea posibilitatea destituirii membrilor judecători aleși ai KRS de către organele care i-au ales. Totuși, până în 2017 nu a existat niciodată o situație în care membrii judecători ai KRS să fi fost revocați din funcție în mod colectiv în temeiul legii.

216. Constituția din 1997 proteja mandatul persoanelor care alcătuiau organele constituționale ce fuseseră numite sau alese înainte de intrarea în vigoare a Constituției (art. 238 § 1). În mod similar, Legea din 2011 privind KRS prevedea respectarea mandatelor membrilor care fuseseră aleși în temeiul reglementărilor anterioare. În plus, atunci când, în 2007, Parlamentul a adoptat o lege care introducea un nou criteriu de incompatibilitate în Legea din 2001 privind KRS, care trebuia să fie aplicabil nu doar membrilor nou aleși, ci și celor care fuseseră aleși înainte de intrarea în vigoare a noii legi, Curtea Constituțională a statuat că legea era incompatibilă cu Constituția (hotărârea din 18 iulie 2007, nr. K 25/07; a se vedea *supra*, pct. 82-85).

217. Intervenienta a făcut referire și la hotărârea din 23 martie 2006 a Curții Constituționale, prin care a fost declarată neconstituțională legea care prevedea încetarea *ex lege* a mandatelor membrilor Consiliului Național al Audiovizualului și în care această instanță a subliniat necesitatea de a garanta stabilitatea mandatului (cauza K 4/06; a se vedea *supra*, pct. 79-81). Într-o altă hotărâre din 9 decembrie 2015 (cauza K 35/15), Curtea Constituțională a constatat că legea care prevedea revocarea *ex lege* a președintelui și vicepreședintelui Curții Constituționale a încălcat Constituția și art. 6 § 1 din Convenție. În opinia intervenientei, normele enunțate de Curtea Constituțională în hotărârile sus-menționate ar putea fi aplicate prin analogie

membrilor judecători aleși în cadrul KRS, cu atât mai mult cu cât mandatul acestora era reglementat în mod explicit în Constituție.

218. În continuare, intervenienta a susținut că încetarea *ex lege* a mandatelor membrilor judecători aleși în KRS fără a le acorda acces la o instanță era incompatibilă cu principiul statului de drept. Scopul declarat al Legii de modificare din 2017 a fost punerea în aplicare a hotărârii Curții Constituționale din 20 iunie 2017 (nr. K 5/17). Însă, în opinia sa, hotărârea în litigiu era controversată, în primul rând pentru că a fost pronunțată cu participarea a doi judecători aleși nelegal, iar în al doilea rând, din cauza unei interpretări foarte discutabile a Constituției. Același lucru era valabil și în cazul unei hotărâri ulterioare (nr. K 12/18), în care Curtea Constituțională a confirmat constituționalitatea Legii de modificare din 2017. În ambele hotărâri, Curtea Constituțională părea să ignore importanța independenței KRS pentru independența întregului corp judiciar. De asemenea, aceasta s-a abătut de la jurisprudența sa anterioară, potrivit căreia Constituția impunea ca membrii judecători ai KRS să fie aleși de judecători. În plus, intervenienta a susținut că Curtea Constituțională nu a precizat că hotărârea sa din 20 iunie 2017 (nr. K 5/17) impusese încetarea mandatelor membrilor judecători aleși în cadrul KRS.

219. Pentru a adopta decizii de încetare a mandatelor membrilor aleși ai KRS, Parlamentul ar fi trebuit să țină seama de normele internaționale și constituționale ale statului de drept. Din această perspectivă, încetarea în discuție ar putea afecta în mod negativ independența KRS, ceea ce, la rândul său, ar putea amenința independența puterii judecătorești.

220. Intervenienta a observat că hotărârea CJUE din 19 noiembrie 2019, *A.K. și alții (Independența Camerei Disciplinare a Curții Supreme)*, C-585/18, C-624/18 și C-625/18 (a se vedea *supra*, pct. 149-152), având ca obiect independența KRS și a Camerei Disciplinare a Curții Supreme, ar putea fi relevantă pentru interpretarea Convenției în prezenta cauză.

221. Intervenienta nu a exclus ca, în anumite circumstanțe extraordinare, încetarea mandatului membrilor judecători aleși ai KRS să poată fi justificată. O astfel de situație ar putea apărea în cazul în care încetarea ar fi necesară în mod obiectiv pentru a restabili independența KRS. Pentru a evita orice abuz în această privință, o astfel de necesitate ar trebui să fie o consecință a unei hotărâri a unei instanțe naționale sau internaționale independente și imparțiale.

(iv) *Asociația Judecătorilor Polonezi Iustitia*

222. Iustitia este cea mai mare asociație profesională de judecători din Polonia, reprezentând peste o treime din numărul total de judecători. Intervenienta a susținut că prezenta cauză privea nu doar statutul individual al reclamantului, ci și probleme de maximă importanță legate de independența justiției.

223. Intervenienta a observat că KRS avea un impact direct asupra independenței judecătorilor, în special în ceea ce privește promovarea, transferul, procedurile disciplinare, destituirea  i pensionarea anticipată. KRS a fost înființat prin Legea din 20 decembrie 1989 în urma unui proiect de lege elaborat de avocați asocia i sindicatului Solidaritatea. S-a convenit ca majoritatea membrilor acestuia să fie judecători aleși de judecători, iar p n  la adoptarea Legii de modificare din 2017, legea a men inut acest principiu. Ca urmare a acestei legi, Parlamentul a dob ndit o influență decisivă asupra componenței Consiliului  i, în fapt, a făcut din sistemul judiciar o extensie a Parlamentului. Această schimbare în rela ia dintre sistemul judiciar  i Parlament a distrus efectiv independența puterii judecătoarești  i, în plus, a fost făcută fără modificări constituționale.

224. Legea de modificare din 2017 a redus în mod semnificativ cerințele formale aplicabile candidaților la KRS.  n prezent, un candidat trebuie să demonstreze sprijinul a 25 de judecători, echivalentul a 0,25 % din totalul judecătorilor.  n plus, un candidat trebuie să ob in  sprijinul unui partid politic din Seim. Intervenienta a susținut că judecătorii boicotaу efectiv schimbările neconstituționale. Din cei 10.000 de judecători din Polonia, doar 18 au decis să candideze la alegerile pentru noul KRS. Unii candidați s-au sprijinit reciproc  i cei mai mul i dintre ei aveau legături cu Ministerul Justiției, adică fuseseră detașați la minister. După numire, aceștia fuseseră detașați de ministrul Justiției la instanțe superioare sau numiți în funcții de pre edini  sau vicepre edini  de instanțe. Rela iile dintre Ministerul Justiției  i actualii membri ai KRS erau greu de stabilit deoarece listele sus in torilor pentru candidații la alegerile pentru Consiliu au rămas confidențiale, în pofida unei hotărâri judecătoarești definitive prin care s-a dispus dezvăluirea acestora.

225. Intervenienta a menționat că fostul KRS, asocia ii ale judecătorilor  i numeroase adunări ale judecătorilor  i-au exprimat dezaprobarea f   de noua metodă de alegere a membrilor judecători în cadrul KRS. Aceste demersuri arătau că noul KRS, care fusese ales aproape în întregime de politicieni (23 din 25 de membri), nu beneficia de legitimitate în percepția judecătorilor. De la începutul opera iunilor sale în martie 2018, activitatea noului Consiliu a dat naștere unor controverse, mai ales cu privire la rolul său în procesul de selecție a judecătorilor. Devenise clar faptul că rolul de gardian al independenței justiției nu putea fi asigurat de judecătorii aleși de Seim. De exemplu, acest organ nu a reac ionat la procedurile disciplinare declan ate pentru motive politice împotriva judecătorilor.

226. Intervenienta a susținut că încetarea mandatului reclamantului se încadra într-un context politic mai larg. Făcea parte dintr-un mecanism care urmărea desfiin area anteriorului KRS  i, în consecință, desfiin area statului de drept  i, în același timp, asigurarea alegerii candidaților la funcția de judecător de către un organ dependent de puterea politică. Intervenienta a subliniat că statutul KRS a afectat statutul tuturor judecătorilor din Polonia numiți în funcțiile lor la propunerea actualului Consiliu. Din acest motiv,

independența KRS era esențială pentru evitarea influenței nejustificate din partea puterilor executivă și legislativă asupra puterii judecătorești.

(v) *Fundația Judecători pentru Judecători și profesorul Laurent Pech*

227. Intervenienții, care s-au concentrat asupra dimensiunii UE a crizei statului de drept din Polonia, au făcut referire la principalele constatări ale Comisiei Europene în legătură cu noul KRS. În cea de-a patra recomandare din decembrie 2017, Comisia Europeană a sugerat autorităților poloneze ca Legea privind KRS să fie modificată astfel încât mandatele membrilor judecători ai acestuia să nu înceteze, iar noul regim de alegere să fie abandonat. Autoritățile au ignorat preocupările Comisiei și s-au opus în mod deschis celei de-a patra recomandări a acesteia. Evaluarea Comisiei a fost împărțită de Parlamentul European în rezoluția din septembrie 2020.

228. Intervenienții au subliniat constatările Comisiei Europene și ale Parlamentului European în ceea ce privește modificările legislative aduse puterii judecătorești, inclusiv, printre altele, (i) lipsa unui control constituțional efectiv, (ii) modificările aduse regimului de pensionare a judecătorilor Curții Supreme, (iii) modificările aduse structurii Curții Supreme și (iv) modificările aduse regimului disciplinar aplicabil judecătorilor. De asemenea, aceștia au prezentat o imagine de ansamblu a principalelor hotărâri ale CJUE privind modificările legislative care vizează puterea judecătorească și judecătorii din Polonia.

229. Concluzia lor a fost că, de când Comisia Europeană a activat procedura pre-articol 7 TUE în ianuarie 2016, situația statului de drept din Polonia s-a înrăutățit. În prezent, autoritățile sunt în curs de organizare în mod activ a unui proces de nerespectare sistemică a hotărârilor CJUE, dar și a hotărârilor Curții referitoare la independența justiției, printre altele, prin coluziunea activă a judecătorilor numiți în mod nelegal, într-un context mai larg în care încălcarea principiilor fundamentale care stau la baza ordinii juridice a UE a fost „legalizată” prin „legea de reducere la tăcere” a Poloniei, și anume Legea de modificare din 2019 (a se vedea *supra*, pct. 25). În opinia lor, independența justiției trebuia înțeleasă ca fiind paralizată structural de autoritățile poloneze.

(vi) *Comisarul pentru drepturile omului din Republica Polonă*

230. Comisarul a menționat că, în timpul mandatului său, a fost alarmat de dezmembrarea instituțiilor naționale menite să respecte legea și să administreze justiția: Curtea Constituțională, KRS, Curtea Supremă și instanțele de drept comun. Independența justiției se afla sub amenințare sistemică în Polonia întrucât autoritățile exercitau în mod intenționat presiuni ilicite asupra tuturor structurilor judiciare, precum și represii împotriva unor judecători. Analiza modificărilor din sistemul judiciar polonez arată că strategia avută în vedere de guvern era de a prelua controlul asupra procesului

de numire a judecătorilor și, în consecință, de a influența conținutul hotărârilor judecătorești. Pe lângă dimensiunea individuală a prezentei cauze, aceasta privea totodată o problemă de natură sistemică, respectiv aceea că modificările care îl afectează pe reclamant și pe alți membri judecători ai KRS implicau o reconstituire nelegitimă a KRS, organul responsabil de numirile judecătorilor și menținerea independenței judecătorilor.

231. În 2018, autoritățile au reconstituit KRS într-un mod neconstituțional. Aceasta a fost o acțiune întreprinsă în mod intenționat cu puțin timp înainte de inițierea procesului de selecție a mai mult de 40 de noi judecători pentru Curtea Supremă. De fapt, se preconiza că și mai multe posturi vor deveni vacante în curând în această instanță după pensionarea judecătorilor săi, întrucât aceștia au atins vârsta de pensionare mai mică impusă recent. Intenția era de a numi la Curtea Supremă persoane afiliate autorităților politice.

232. Comisarul a considerat că încetarea mandatului membrilor judecători ai KRS a fost arbitrară și neconstituțională. Totodată, alegerea unor noi membri judecători în cadrul KRS a încălcat normele constituționale. În conformitate cu Constituția, membrii judecători ai KRS aveau dreptul la un mandat cu durată integrală, care era aplicabil la data alegerii lor.

233. Comisarul a susținut că în Constituția Poloniei se menționează două funcții esențiale ale KRS, fiecare dintre acestea impunând independența acestui organ. În primul rând, KRS organizează concursuri pentru posturi de judecător și recomandă Președintelui Republicii candidați pentru numire. În al doilea rând, Consiliul este desemnat ca gardian al independenței puterii judecătorești. Nu exista o normă de drept internațional bine stabilită care să oblige statele să înființeze un consiliu al magistraturii, deși o cerință în acest sens era ferm integrată în domeniul juridic al Consiliului European. Părțile la Convenție nu aveau obligația legală de a înființa un astfel de consiliu, însă era necesar, dacă îl înființau, să se asigure că acesta poate îndeplini rolul încredințat unui astfel de organ. Deoarece sarcina principală a unui consiliu era de a asigura independența justiției, acesta trebuia să rămână independent de alte puteri ale statului.

234. Comisarul a remarcat că, de la înființarea KRS, o metodă legitimă care să permită compunerea acestui organ a fost considerată deosebit de importantă pentru a-i permite să își îndeplinească rolul. Într-adevăr, majoritatea normelor constituționale privind KRS au fost dedicate compunerii acestuia. Toate cele trei puteri ale statului au fost reprezentate în cadrul KRS. Compunerea sa reflectă astfel principiul separării puterilor, dar cu o majoritate clară a judecătorilor (17 din 25 de membri). Până în 2018, 15 membri judecători ai Consiliului au fost aleși de judecători. Acest mecanism a fost menit să garanteze independența Consiliului față de celelalte puteri și a constituit o premisă fundamentală a capacității sale de a-și îndeplini rolul constituțional. Modul de alegere a membrilor judecători ai KRS a fost introdus în momentul înființării sale în 1989 și a fost menținut de Constituția

din 1997, precum și de legile ulterioare privind KRS din 2001 și 2011. Acesta a fost susținut și de jurisprudența Curții Constituționale și de doctrina juridică.

235. Intervenientul a observat că Legea de modificare din 2017 a impus încetarea prematură a mandatului membrilor judecători ai KRS, cu încălcarea vădită a normei constituționale relevante. Autoritățile nu au identificat niciun interes obiectiv al statului pentru a adopta o astfel de măsură și, prin urmare, măsura ar trebui să fie considerată arbitrară.

236. Legea de modificare din 2017 a transferat Seimului competența adunărilor judecătorilor de a alege membrii judecători ai Consiliului, încălcând astfel Constituția. Încetând prematur mandatul membrilor judecători ai KRS, puterea legislativă și cea executivă și-au acordat o influență decisivă, sau chiar un monopol, asupra compunerii Consiliului. În prezent, 23 din cei 25 de membri ai KRS erau fie aleși, fie numiți, de aceste două puteri. În cele mai multe cazuri, Seimul a ales judecători care aveau legături cu ministrul Justiției.

237. Comisarul a susținut că principiul alegerii membrilor judecători în cadrul KRS de către colegii lor a fost confirmat de Curtea Constituțională în hotărârea din 18 iulie 2007 (nr. K 25/07). Curtea Constituțională a adoptat o poziție diferită în hotărârea din 20 iunie 2017 (nr. K 5/17). Interpretarea constituțională adoptată de Curtea Constituțională în această din urmă hotărâre era discutabilă, dar, deși o astfel de hotărâre fusese pronunțată de o instanță constituțională instituită în mod corespunzător, comisarul a subliniat, printre altele, următoarele aspecte. Dreptul constituțional polonez accepta în general că hotărârile de constatare a neconstituționalității au efect în viitor. Din acest motiv, membrii judecători ai KRS aleși în temeiul reglementărilor anterioare și-ar fi putut încheia mandatele, iar noile norme ar fi fost aplicabile începând cu următoarea rundă de alegeri. În plus, nu exista niciun argument rezonabil pentru a pune în discuție independența anteriorului KRS pentru singurul motiv că membrii judecători au fost aleși pentru un mandat individual, nu unul comun. Cel mai important, hotărârea Curții Constituționale ar trebui ignorată deoarece a fost pronunțată de un complet de 5 judecători care includea 2 persoane neautorizate, și anume persoane numite în posturi care fuseseră deja ocupate în mod corespunzător. Prin urmare, hotărârea a fost pronunțată de un organ care nu îndeplinea cerințele unei instanțe care a fost „instituită de lege”. În plus, compunerea completului a fost manipulată de președintele Curții Constituționale în timp ce cauza era în curs de judecată. De exemplu, judecătorul L.K. a fost retras din complet și înlocuit de judecătorul J.P., președintele Curții Constituționale. Această decizie a fost arbitrară deoarece nu a fost motivată și nu a avut niciun temei legal corespunzător. Aceleași argumente privind manipularea compunerii completului se aplicau hotărârii Curții Constituționale din 25 martie 2019 (nr. K 12/18), care a confirmat hotărârea anterioară a Curții Constituționale. Cererea în cauza respectivă a fost introdusă de noul KRS și a avut ca obiect

propria legitimizare. Cele de mai sus arătau că există un tipar stabilit al unei autorități defectuoase care legitimează o altă autoritate defectuoasă.

238. Comisarul a propus ca membrii judecători ai KRS să beneficieze de o protecție similară celei oferite judecătorilor împotriva revocării. Această abordare s-a bazat pe responsabilitatea constituțională a KRS în calitate de gardian al independenței justiției. În sprijinul propunerii sale, comisarul a prezentat următoarele argumente: (1) statutul KRS și statutul membrilor săi trebuia să fie de așa natură încât să se asigure faptul că acesta își poate îndeplini misiunea; (2) deciziile KRS influențau în mod direct statutul judecătorilor; independența judecătorilor era (3) absolută și (4) indivizibilă; și (5) persoanele cu garanții de independență ar trebui să aibă un cuvânt decisiv în consiliu. Cerința ca judecătorii să formeze majoritatea consiliului s-a bazat pe ipoteza că aceștia aduc propria integritate și independență în consiliu. Noțiunea de indivizibilitate a independenței justiției s-a aflat în centrul hotărârii de referință pronunțate de CJUE în cauza referitoare la judecătorii portughezi (Hotărârea din 27 februarie 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16 – a se vedea *supra*, pct. 148). Acest lucru ar trebui aplicat, *mutatis mutandis*, contextului actual.

239. Comisarul a susținut că, în subsidiar, membrii judecători ai KRS ar trebui să beneficieze de protecție sub forma dreptului de acces la o instanță recunoscut în jurisprudența *Vilho Eskelinen și alții*.

(vii) *Raportorul special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților*

240. În urma misiunii sale oficiale în Polonia în octombrie 2017, Raportorul special al ONU a prezentat un raport cuprinzător Consiliului Drepturilor Omului în iunie 2018. Acesta a remarcat cu îngrijorare amenințarea la adresa independenței puterii judecătorești din Polonia.

241. Intervenientul a prezentat esența constatărilor oficiale și a recomandărilor formulate la ONU cu privire la criza statului de drept din Polonia. A recunoscut că puterea Guvernului de a întreprinde reforme ale puterii judecătorești nu poate fi pusă sub semnul întrebării. Totuși, orice reformă a sistemului judiciar ar trebui să aibă ca scop îmbunătățirea eficacității acestuia, nu subminarea independenței puterii judecătorești și a organelor sale de conducere.

242. După alegerile generale din octombrie 2015, majoritatea parlamentară și Președintele Republicii au întreprins un set coordonat de acțiuni și au adoptat o gamă largă de modificări ale legislației privind funcționarea sistemului judiciar, inclusiv instanțele de drept comun, Curtea Supremă și KRS. Raportorul special și-a exprimat îngrijorarea cu privire la conformitatea acestor reforme cu normele juridice internaționale referitoare la independența puterii judecătorești. A subliniat că diferitele acte legislative și măsuri adoptate de autorități au subminat grav independența puterii judecătorești și au erodat posibilitățile de control și echilibru.

243. Intervenientul s-a referit la guvernarea judiciară ca fiind setul de instituții, norme și practici care organizează, facilitează și reglementează exercitarea de către puterea judecătorească a funcției sale. În Europa, în mod tradițional, guvernarea judiciară era responsabilitatea puterii executive. Totuși, cel puțin de la sfârșitul celui de-Al Doilea Război Mondial, preocupările privind independența justiției și răspunderea judecătorilor au condus, în multe țări, la pierderea treptată de către puterea executivă a monopolului asupra guvernării judiciare în favoarea unor instituții separate cu prerogative în materie de carieră a judecătorilor sau de conducere a puterii judecătorești. Unele țări au înființat organe judiciare autonome, de exemplu consilii ale magistraturii, pentru a proteja independența puterii judecătorești. Rațiunea aflată la originea acestei decizii era necesitatea de a izola puterea judecătorească și cariera judecătorilor de presiunea politică externă. Consiliile magistraturii au funcționat adesea ca intermediari între guverne și puterea judecătorească și au funcționat în mod autonom în cadrul sistemului judiciar al jurisdicțiilor lor respective pentru a garanta, printre altele, menținerea statului de drept și protecția drepturilor omului. Mai mulți raportori speciali au recomandat statelor să înființeze un organ independent responsabil cu selecția și disciplina judecătorilor și să adopte măsuri corespunzătoare pentru a garanta o componență pluralistă și echilibrată a acestui organ.

244. Intervenientul a observat că autoritățile poloneze, arătând o mare indiferență față de normele ONU, au adoptat Legea de modificare din 2017, care viza funcționarea și componența KRS. Obiectivul principal al acestei legi a fost modificarea procedurii de selecție a membrilor judecători ai KRS. Legea de modificare din 2017 a permis puterii legislative să influențeze selecția judecătorilor, ceea ce a dus la ingerințe politice nejustificate în administrarea generală a justiției. Intervenientul și-a exprimat îngrijorarea cu privire la art. 5 din Legea de modificare din 2017, care a revocat mandatele a 15 membri judecători ai KRS. Această încetare a fost arbitrară, în mod clar neconstituțională și a încălcat normele internaționale privind drepturile omului care recunoșteau, printre altele, dreptul de acces la o instanță independentă și imparțială. În plus, a constituit o ingerință în garanțiile de independență de care beneficia KRS.

245. Potrivit intervenientului, consiliile magistraturii jucau un rol crucial în garantarea independenței puterii judecătorești și ar trebui să fie ele însele independente. Acestea ar trebui să fie libere de orice formă de ingerință din partea puterilor executive și legislative. Pentru a se asigura că un astfel de organ își poate îndeplini funcțiile în mod obiectiv și independent, puterea judecătorească trebuie să aibă un substanțial cuvânt de spus în ceea ce privește selectarea membrilor săi. Revocarea membrilor săi trebuie să respecte normele internaționale privind drepturile omului, inclusiv garanțiile procedurale. În conformitate cu normele ONU, judecătorii numiți în consiliile magistraturii ar trebui să beneficieze de aceleași garanții ca și cele acordate

judecătorilor care exercită funcții judiciare, inclusiv dreptul la un proces echitabil în caz de sancționare, suspendare sau revocare.

246. Raportorul special a subliniat că reforma judiciară pusă în aplicare de Guvernul polonez a avut un efect negativ asupra independenței puterii judecătorești. În evaluarea sa, „seria de reforme întreprinse de guvern, prezentate ca remediu, păreau să fi fost mai grave decât boala”. Acesta a menționat că independența puterii judecătorești și separarea puterilor în stat trebuie să constituie principiile directe ale oricărei reforme judiciare. Intervenientul s-a pronunțat în favoarea extinderii aplicării principiului inamovibilității judecătorilor în privința membrilor judecatori ai KRS și a acordării garanțiilor judiciare corespunzătoare prevăzute de diferite instrumente internaționale în materie de drepturile omului.

(viii) *Guvernul Danemarcei*

247. Guvernul danez a susținut că o putere judecătorească eficientă, imparțială și independentă reprezintă piatra de temelie a statului de drept și a oricărui sistem funcțional de control și echilibru cu caracter democratic. Chestiunea independenței KRS și a membrilor săi judecatori în urma Legii de modificare din 2017 a făcut obiectul unei proceduri în fața CJUE. Curtea trebuie să ia în considerare respectiva procedură deoarece nu a considerat niciodată dispozițiile Convenției ca fiind singurul cadru de referință pentru interpretarea drepturilor și libertăților consacrate de aceasta. Guvernul danez a făcut trimitere la Hotărârea CJUE din 19 noiembrie 2019, *A.K. și alții (Independența Camerei Disciplinare a Curții Supreme)* (a se vedea *supra*, pct. 149-152), care a identificat, la pct. 143-144 din hotărâre, o serie de factori pentru aprecierea independenței unui organ precum KRS. În urma acestei hotărâri a CJUE, Curtea Supremă a Poloniei a statuat în hotărârile din 5 decembrie 2019 și 15 ianuarie 2020 că KRS, în componența actuală, nu era un organ independent de puterile legislativă și executivă.

248. Bazându-se pe aceasta, Guvernul danez a susținut că Curtea ar trebui să declare că Legea de modificare din 2017 a subminat independența KRS și a membrilor săi judecatori și, în consecință, având în vedere rolul esențial al KRS în numirea judecătorilor în Polonia, a pus sub semnul întrebării independența puterii judecătorești din Polonia în ansamblu. În consecință, aplicarea art. 6 § 1 în prezenta cauză, având în vedere și natura sistemică a cauzei și posibilele efecte generalizate ale acestor proceduri, a fost vădit justificată, întrucât ar putea contribui la menținerea independenței KRS și, astfel, la restabilirea rolului său constituțional de garant al independenței instanțelor și al statului de drept din Polonia.

249. Guvernul danez a afirmat că, la fel ca în cauza *Baka* (citată anterior), mandatele reclamantului și ale celorlalți membri judecatori anteriori ai KRS au fost revocate prematur *ex lege*, întrerupând astfel un mandat de 4 ani garantat constituțional, fără a le oferi acces la o instanță. În această privință, a făcut trimitere la Hotărârea CJUE din 2 martie 2021, *A.B. și alții (Numirea*

judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac) (C-824/18). În această hotărâre, CJUE a precizat că eventuala lipsă a oricărei căi de atac în cadrul unui proces de numire în funcții de judecător s-ar putea dovedi problematică atunci când toți factorii contextuali relevanți, precum cei prevăzuți la pct. 143-144 din Hotărârea *A.K. și alții (Independența Camerei Disciplinare a Curții Supreme)* (a se vedea *supra*, pct. 149-152), care caracterizează un astfel de proces de numire, ar putea da naștere unor îndoieli sistemice cu privire la independența și imparțialitatea judecătorilor numiți la încheierea acestui proces.

250. Aceste considerente, având în vedere elementele contextuale referitoare la Legea de modificare din 2017 și noul KRS, trebuie să fie valabile în mod analog în ceea ce privește încetarea *ex lege* a mandatelor deținute de reclamant și alți membri judecătorești anteriori ai KRS. Luând act de rolul special în societate al puterii judecătorești și de încrederea din partea publicului de care trebuie să beneficieze aceasta, Guvernul danez a constatat că lipsa accesului la o instanță în legătură cu încetarea prematură a mandatelor foștilor membri judecătorești ai KRS nu a fost în conformitate cu art. 6 § 1 sau cu normele statului de drept.

251. În vederea aprecierii de către Curte a oricăror motive invocate de statul pârât pe baza criteriilor *Eskelinen* privind legitimitatea excluderii membrilor judecătorești anteriori de la protecția conferită de art. 6 § 1, Guvernul danez a solicitat Curții să ia în considerare aceste motive în lumina factorilor contextuali menționați, având în vedere locul proeminent al puterii judecătorești independente și dreptul la un proces echitabil într-o societate democratică, precum și atenția deosebită care trebuie acordată protecției membrilor magistraturii împotriva măsurilor care le afectează statutul sau cariera și care le-ar putea amenința independența justiției.

(ix) *Guvernul Regatului Țărilor de Jos*

252. Guvernul olandez a susținut că prezenta cauză se încadrează în contextul reformelor justiției demarate pe scară largă în Polonia. Aceste reforme au provocat îngrijorare pe scară largă deoarece au ridicat semne de întrebare cu privire la independența puterii judecătorești. De asemenea, acestea au condus la mai multe cauze în fața CJUE în care a intervenit și Guvernul olandez.

253. Prezenta cauză este importantă în ceea ce privește impactul normativ al principiilor preeminenței dreptului asupra interpretării drepturilor prevăzute de Convenție. Statul de drept a fost unul dintre cei trei piloni ai Consiliului Europei în scopul său de a realiza o mai mare unitate între membrii săi, astfel cum se prevede la art. 1 din Statutul Consiliului Europei. În preambulul statutului, statul de drept a fost menționat ca unul dintre principiile care formează baza oricărei democrații autentice. În plus, art. 3 din statut impunea fiecărui membru să accepte principiile statului de drept și principiul în virtutea căruia fiecare persoană aflată sub jurisdicția sa trebuie

să se bucure de drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Aceasta a stat la baza referirii Curții la statul de drept ca fiind una dintre „componentele fundamentale ale ordinii publice europene”.

254. Principiul statului de drept nu a fost prevăzut în dispozițiile Convenției sau ale protocoalelor la aceasta. Totuși, în preambulul Convenției s-a făcut referire în mod explicit la acest principiu ca parte a moștenirii comune a popoarelor europene. Statul de drept nu întruchipează un singur element, ci constă în mai multe componente. În raportul din 2011 privind statul de drept, Comisia de la Veneția a concluzionat că acesta includea următoarele elemente: (1) legalitatea, inclusiv un proces transparent, responsabil și democratic de adoptare a legii, (2) securitatea juridică, (3) interzicerea arbitrarului, (4) accesul la justiție în fața unor instanțe independente și imparțiale, care efectuează inclusiv controlul judecătoresc al actelor administrative, (5) respectarea drepturilor omului și (6) nediscriminarea și egalitatea în fața legii.

255. În jurisprudența sa, Curtea a luat în considerare elementele statului de drept atunci când a interpretat drepturile enunțate în Convenție. Procedând astfel, Curtea a contribuit la concretizarea noțiunii de stat de drept ca element fundamental al ordinii publice europene pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Curtea a precizat clar că statul de drept este un principiu care stă la baza Convenției. În cauza *Golder împotriva Regatului Unit*, 21 februarie 1975, seria A nr. 18, Curtea a declarat că statul de drept este „una dintre trăsăturile moștenirii spirituale comune a statelor membre ale Consiliului Europei”. În cauza *Engel și alții împotriva Țărilor de Jos* (8 iunie 1976, seria A nr. 22), se afirma că din statul de drept „se inspiră Convenția în ansamblu”. În multe cauze ulterioare, Curtea a considerat în mod constant statul de drept ca fiind „inerent în toate articolele Convenției”. Acest lucru era valabil în special pentru art. 6 din Convenție, care prevede dreptul la un proces echitabil în fața unei instanțe independente și imparțiale.

256. Din cele de mai sus rezultă că independența puterii judecătorești a fost un element de bază al statului de drept și, prin urmare, al protecției drepturilor omului. Și CJUE a confirmat acest lucru în Hotărârea din 24 iunie 2019, *Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme)*, C-619/18 (a se vedea *supra*, pct. 22), constatând că independența sistemului judiciar a concretizat valoarea statului de drept. Asigurarea independenței unui organ judiciar nu înseamnă în mod necesar că puterea executivă sau legislativă nu ar putea avea niciun rol în selectarea membrilor acestui organ. Totuși, rolul lor trebuie să fie integrat în lege și trebuie să existe garanții pentru a asigura independența membrilor organului judiciar, asigurând astfel independența puterii judecătorești ca atare.

(d) Motivarea Curții*(i) Principii generale*

257. Pentru ca art. 6 § 1 sub aspect civil să fie aplicabil, trebuie să existe o „contestație” („*dispute*” în limba engleză, „*contestation*” în limba franceză) cu privire la un drept despre care se poate afirma, cel puțin din motive întemeiate, că este recunoscut în temeiul legislației naționale, indiferent dacă acest drept este protejat sau nu în temeiul Convenției. Contestația trebuie să fie reală și serioasă; se poate referi nu doar la existența efectivă a unui drept, ci și la domeniul de aplicare și modul de exercitare a acestuia; și, în ultimul rând, soluția pronunțată în proces trebuie să fie decisivă în mod direct pentru dreptul în discuție, simplele legături slabe sau consecințe îndepărtate nefiind suficiente pentru a pune în aplicare art. 6 § 1 [a se vedea, printre multe alte autorități, *Baka*, citată anterior, pct. 100; *Parohia Greco-Catolică Lupeni și alții împotriva României* (MC), nr. 76943/11, pct. 71, 29 noiembrie 2016; *Károly Nagy împotriva Ungariei* (MC), nr. 56665/09, pct. 60, 14 septembrie 2017; și *Regner împotriva Republicii Cehe* (MC), nr. 35289/11, pct. 99, 19 septembrie 2017]. În final, dreptul trebuie să aibă caracter „civil” [a se vedea *Mennitto împotriva Italiei* (MC), nr. 33804/96, pct. 23, CEDO 2000-X].

258. Art. 6 § 1 nu garantează niciun conținut special pentru „drepturile și obligațiile cu caracter civil” în dreptul material al statelor contractante: Curtea nu poate crea pe calea interpretării art. 6 § 1 un drept material care nu are nicio bază legală în statul respectiv [a se vedea, de exemplu, *Roche împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 32555/96, pct. 119, CEDO 2005-X; *Boulois împotriva Luxemburgului* (MC), nr. 37575/04, pct. 91, CEDO 2012; și *Károly Nagy*, citată anterior, pct. 61].

259. Pentru a decide dacă dreptul în discuție are o bază în legislația națională, punctul de plecare trebuie să fie dispozițiile legislației relevante și interpretarea acestora de către instanțele naționale [a se vedea, de exemplu, *Al-Dulimi și Montana Management Inc. împotriva Elveției* (MC), nr. 5809/08, pct. 97, 21 iunie 2016]. Curtea reiterează faptul că este în primul rând de competența autorităților naționale, în special a instanțelor, să soluționeze problemele de interpretare a legislației naționale. Cu excepția cazului în care interpretarea este arbitrară sau vădit nerezonabilă, rolul Curții se limitează la a verifica dacă efectele acestei interpretări sunt compatibile cu Convenția [a se vedea *Radomilja și alții împotriva Croației* (MC), nr. 37685/10 și 22768/12, pct. 149, 20 martie 2018; *S., V. și A. împotriva Danemarcei* (MC), nr. 35553/12 și alte 2, pct. 148, 22 octombrie 2018; și *Molla Sali împotriva Greciei* (MC), nr. 20452/14, pct. 149, 19 decembrie 2018]. Astfel, în cazul în care instanțele naționale superioare au analizat în mod cuprinzător și convingător natura exactă a restrângerii accesului la o instanță care face obiectul litigiului, pe baza jurisprudenței relevante circumscrise Convenției și a principiilor relevante derivate din aceasta, Curtea ar avea nevoie de motive întemeiate pentru a adopta o concluzie

diferită de cea la care au ajuns aceste instanțe înlocuind cu propriile opinii pe cele exprimate de acestea cu privire la o chestiune de interpretare a legislației naționale și constatând, contrar opiniei acestora, că există, fără îndoială, un drept recunoscut de legislația națională (a se vedea *Károly Nagy*, pct. 62, citată anterior; a se vedea de asemenea *Roche*, pct. 120, citată anterior).

260. În ceea ce privește caracterul „civil” al dreptului, Curtea a constatat că o relație de muncă între un organ de drept public, inclusiv statul, și un salariat se poate baza, în conformitate cu dispozițiile interne în vigoare, pe dispozițiile dreptului muncii care reglementează relațiile dintre persoane fizice sau pe un ansamblu de norme specifice care reglementează funcțiile publice. Există și sisteme mixte, care combină normele de dreptul muncii aplicabile în sectorul privat cu anumite norme specifice aplicabile sectorului public (a se vedea *Regner*, citată anterior, pct. 106).

261. În ceea ce privește funcționarii, potrivit criteriilor stabilite în cauza *Vilho Eskelinen și alții* (citată anterior), statul pârât nu poate invoca în fața Curții statutul de funcționar al unui reclamant pentru a exclude protecția consacrată de art. 6, cu excepția cazului în care sunt îndeplinite două condiții. În primul rând, în legislația națională, statul trebuie să fi exclus în mod explicit accesul la o instanță pentru postul sau categoria de personal în discuție. În al doilea rând, excluderea trebuie să fie justificată de motive obiective în interesul statului. Pentru ca excluderea să fie justificată, nu este suficient ca statul să demonstreze că funcționarul în cauză participă la exercitarea puterii publice sau că există o legătură specială de încredere și loialitate între funcționar și stat, în calitate de angajator. Statul pârât trebuie totodată să demonstreze că obiectul litigiului în discuție este legat de exercitarea puterii publice sau că a pus sub semnul întrebării legătura specială. Astfel, nu poate să existe în principiu nicio justificare pentru excluderea de la garanțiile conferite de art. 6 a unor litigii de muncă obișnuite, precum cele referitoare la salarii, indemnizații sau drepturi similare, pe baza naturii speciale a relației dintre funcționarul respectiv și statul în cauză. De fapt, se va prezuma că se aplică art. 6. Statul pârât este cel care va trebui să demonstreze, pe de o parte, că un funcționar nu are drept de acces la o instanță în temeiul legislației naționale și, pe de altă parte, că excluderea de la drepturile prevăzute de art. 6 în cazul funcționarului este justificată (*ibid.*, pct. 62; a se vedea de asemenea *Baka*, pct. 103, și *Regner*, pct. 107, ambele citate anterior).

262. Deși în cauza *Vilho Eskelinen și alții* (citată anterior, pct. 61) a precizat că raționamentul său în cauza respectivă se limita la situația funcționarilor, Curtea a extins aplicarea criteriilor stabilite în hotărârea menționată la diferite litigii referitoare la judecători. Aceasta a remarcat că, deși judecătorii nu fac parte din categoria funcționarilor obișnuiți, aceștia sunt considerați ca făcând parte din sectorul public tipic (a se vedea *Baka*, citată anterior, pct. 104).

263. Curtea a aplicat criteriile enunțate în cauza *Vilho Eskelinen și alții* (citată anterior) tuturor tipurilor de litigii referitoare la judecătorești, inclusiv cele legate de recrutare/numire (a se vedea *Juričić împotriva Croației*, nr. 58222/09, 26 iulie 2011), carieră/promovare [a se vedea *Dzhidzheva-Trendafilova împotriva Bulgariei* (dec.), nr. 12628/09, 9 octombrie 2012, precum și *Tsanova-Gecheva împotriva Bulgariei*, nr. 43800/12, pct. 85-87, 15 septembrie 2015], transfer [a se vedea *Tosti împotriva Italiei* (dec.), nr. 27791/06, 12 mai 2009, precum și *Bilgen împotriva Turciei*, nr. 1571/07, pct. 79, 9 martie 2021], suspendare (a se vedea *Paluda împotriva Slovaciei*, nr. 33392/12, pct. 33-34, 23 mai 2017, precum și *Camelia Bogdan împotriva României*, nr. 36889/18, pct. 70, 20 octombrie 2020), proceduri disciplinare [a se vedea *Ramos Nunes de Carvalho e Sá împotriva Portugaliei* (MC), nr. 55391/13 și alte 2, pct. 120, 6 noiembrie 2018; *Di Giovanni împotriva Italiei*, nr. 51160/06, pct. 36-37, 9 iulie 2013; precum și *Eminağaoğlu împotriva Turciei*, nr. 76521/12, pct. 80, 9 martie 2021), revocare (a se vedea *Oleksandr Volkov împotriva Ucrainei*, nr. 76521/11, pct. 91 și 96, CEDO 2013; *Kulykov și alții împotriva Ucrainei*, nr. 5114/09 și alte 17, pct. 118 și 132, 19 ianuarie 2017; *Sturua împotriva Georgiei*, nr. 45729/05, pct. 27, 28 martie 2017; *Kamenos împotriva Ciprului*, nr. 147/07, pct. 82-88, 31 octombrie 2017; și *Olujić împotriva Croației*, nr. 22330/05, pct. 31-43, 5 februarie 2009), reducerea salariului în urma condamnării pentru o abatere disciplinară gravă (a se vedea *Harabin împotriva Slovaciei*, nr. 58688/11, pct. 118-123, 20 noiembrie 2012); revocarea din funcție (de exemplu, de președinte al Curții Supreme, președinte al Curții de Apel sau vicepreședinte al Curții Regionale), însă cu păstrarea funcției de judecător [a se vedea *Baka*, citată anterior, pct. 34 și 107-111; *Denisov împotriva Ucrainei* (MC), nr. 76639/11, pct. 54, 25 septembrie 2018; și *Broda și Bojara împotriva Poloniei* (nr. 26691/18 și 27367/18, pct. 121-123, 29 iunie 2021)] sau judecătorești împiedicați să își exercite funcțiile judiciare ulterior reformei legislative (a se vedea *Gumenyuk și alții împotriva Ucrainei*, nr. 11423/19, pct. 61 și 65-67, 22 iulie 2021). De asemenea, a aplicat criteriile *Eskelinen* unui litigiu privind încetarea prematură a mandatului unui procuror șef (a se vedea *Kövesi împotriva României*, nr. 3594/19, pct. 124-125, 5 mai 2020).

264. În plus, raportul de muncă al judecătorilor cu statul trebuie înțeles în lumina garanțiilor specifice esențiale pentru independența justiției. Astfel, atunci când se face referire la „încrederea și loialitatea specială” pe care aceștia trebuie să le respecte, este vorba de loialitate față de statul de drept și democrație, nu față de deținătorii puterii publice. Acest aspect complex al raportului de muncă dintre un judecător și stat impune necesitatea ca membrii sistemului judiciar să fie suficient de distanțați de alte ramuri ale statului în exercitarea funcțiilor lor, astfel încât să poată pronunța hotărâri *a fortiori* pe baza cerințelor legii și justiției, fără teamă sau favoruri. Ar fi o eroare să se presupună că judecătorii pot să respecte statul de drept și să pună în aplicare Convenția dacă legislația națională i-a lipsit de garanțiile prevăzute de

articolele din Convenție cu privire la chestiuni care afectează în mod direct independența și imparțialitatea lor individuală (a se vedea *Bilgen*, pct. 79, precum și *Broda și Bojara*, pct. 120, ambele citate anterior).

(ii) *Aplicarea principiilor generale în prezenta cauză*

265. Curtea observă că prezenta cauză ridică o problemă nouă, și anume întrebarea dacă art. 6 § 1 sub aspect civil este aplicabil unui litigiu care rezultă din încetarea prematură a mandatului reclamantului în calitate de membru judecător al KRS, acesta rămânând totuși cu funcția de judecător.

(α) Existența unui drept

266. Curtea ia act de faptul că reclamantul este judecător la Curtea Administrativă Supremă. La 11 ianuarie 2016, a fost ales în cadrul KRS pentru o perioadă de 4 ani de către Adunarea generală a judecătorilor Curții Administrative Supreme, cu participarea reprezentanților adunărilor generale ale judecătorilor instanțelor administrative provinciale, în conformitate cu dispozițiile relevante din Constituție și legislația aplicabilă.

267. Constituția prevede în mod explicit la art. 187 § 3 că membrii KRS sunt aleși pentru un mandat de 4 ani. Art. 14 § 1 din Legea din 2011 privind KRS, astfel cum era aplicabilă la data alegerii reclamantului în Consiliu, conținea o listă exhaustivă de motive pentru încetarea mandatului membrilor aleși în cadrul KRS înainte de data expirării mandatului acestora (decesul, demisia, numirea într-un alt post de judecător, încetarea funcției de judecător și pensionarea – a se vedea *supra*, pct. 68). În temeiul acestei dispoziții, singurele motive admisibile pentru încetarea anticipată a mandatului sunt fie de natură obiectivă (decesul, încetarea funcției de judecător sau pensionarea), fie decurg din decizia sau inițiativa membrului (demisie sau numire într-un alt post de judecător).

268. Pentru a stabili dacă există o bază legală pentru dreptul invocat de reclamant, Curtea trebuie să verifice numai dacă argumentele reclamantului erau suficient de întemeiate, nu dacă ar fi avut în mod necesar câștig de cauză în situația în care i s-ar fi acordat acces la o instanță (a se vedea *Neves e Silva împotriva Portugaliei*, 27 aprilie 1989, pct. 37, seria A nr. 153-A, precum și *Bilgen*, citată anterior, pct. 53). Având în vedere cadrul legal intern în vigoare la momentul alegerii sale și în timpul mandatului său, Curtea consideră că reclamantul putea pretinde în mod întemeiat, în temeiul legislației poloneze, dreptul la protecție împotriva revocării din funcția sa de membru judecător al KRS în această perioadă (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Baka*, citată anterior, pct. 109).

269. În plus, Curtea consideră că dreptul reclamantului de a-și îndeplini integral mandatul de membru judecător al KRS este susținut de faptul că acesta este un organ mandatat de Constituție să garanteze independența

instanțelor și a judecătorilor (a se vedea art. 186 din Constituție). Curtea va reveni asupra acestui aspect ulterior în analiza sa.

270. Curtea reiterează că deși, în principiu, nu există niciun drept în temeiul Convenției de a deține o funcție publică legată de administrarea justiției (a se vedea *Dzhidzheva-Trendafilova*, pct. 38, precum și *Denisov*, pct. 46, ambele citate anterior), un astfel de drept poate să existe la nivel intern. Curtea este convinsă că aceasta este situația în prezenta cauză, întrucât art. 187 § 3 din Constituție prevede și, prin urmare, protejează mandatul de 4 ani al membrilor aleși în cadrul KRS. În această privință, argumentul Guvernului potrivit căruia nu există, în legislația poloneză, un drept de exercitare a autorității publice nu are o importanță deosebită întrucât reclamantul nu invocă un astfel de drept. Mai degrabă, acesta revendică dreptul de a îndeplini mandatul pentru care a fost ales în mod legal. În mod similar, un alt argument al Guvernului, și anume că alegerea ca membru al KRS nu constituie „angajare”, nu poate afecta soluționarea acestei chestiuni, având în vedere baza constituțională a mandatului de 4 ani în temeiul art. 187 § 3 din Constituție. Reclamantul s-a bazat totodată pe art. 60 din Constituție, care garantează dreptul de acces la funcții publice, ca argument suplimentar pentru teza potrivit căreia avusese dreptul de a îndeplini un mandat complet, deși Guvernul a respins acest lucru. Curtea consideră că nu este necesar să adopte o poziție cu privire la acest argument deoarece art. 187 § 3 din Constituție prevede, fără îndoială, o bază suficientă pentru un „drept” în sensul art. 6.

271. Curtea constată că protecția constituțională a inamovibilității judecătorilor aleși membri ai KRS nu a fost pusă sub semnul întrebării până când actuala majoritate parlamentară nu a introdus un proiect de lege de modificare a Legii din 2011 privind KRS la 14 martie 2017, culminând în cele din urmă cu adoptarea Legii de modificare din 2017 (a se vedea *supra*, pct. 35 și 46-50).

272. Curtea observă că Curtea Constituțională, în hotărârea de principiu din 18 iulie 2007 (nr. K 25/07) privind statutul KRS, a considerat că în Constituție nu se prevedea revocarea membrilor judecători ai KRS din acest organ înainte de expirarea mandatului lor și că KRS era un organ constituțional întemeiat pe principiul inamovibilității membrilor aleși (a se vedea *supra*, pct. 84-85). Singurele excepții permise erau specificate în mod exhaustiv în Legea din 2001 privind KRS aplicabilă la momentul respectiv, toate acestea referindu-se la incapacitatea obiectivă de a deține o astfel de funcție. Aceste excepții sunt similare celor prevăzute de art. 14 din Legea din 2011 privind KRS, care erau aplicabile la momentul relevant pentru prezenta cerere.

273. În aceeași hotărâre din 18 iulie 2007, Curtea Constituțională a examinat o nouă dispoziție legală care urma să fie aplicată membrilor judecători în exercițiu ai KRS și care ar fi putut duce la încetarea anticipată a mandatului acestora. Acesta a considerat că introducerea unei noi obligații pentru o persoană care deține o astfel de funcție ar fi, în principiu, admisibilă

numai dacă, pe de o parte, ar fi justificată de motive extraordinare, valabile din punct de vedere constituțional, iar pe de altă parte, ar fi prevăzută o perioadă de adaptare. Curtea Constituțională a considerat oportună examinarea reglementării în litigiu privind încetarea mandatului membrilor judecători ai KRS în lumina principiului proporționalității. Acesta a constatat că reglementarea în litigiu constituia o ingerință disproporționată în normele constituționale privind numirea  i funcționarea KRS. A considerat că modificări de o asemenea natură, în cazul în care ar fi compatibile cu principiul inamovibilității, ar trebui să fie puse în aplicare cu efect de la începutul următorului mandat al membrilor Consiliului (a se vedea *supra*, pct. 85).

274. Curtea observă că, prin adoptarea noii Legi privind KRS în 2011, legiuitorul a respectat totodată mandatele membrilor aleși în temeiul reglementării anterioare (a se vedea *supra*, pct. 69). Se poate observa, de asemenea, că art. 238   1 din Constituția din 1997, una dintre dispozițiile sale tranzitorii, protejează mandatul organelor constituționale sau al persoanelor care le compun, care au fost numite sau alese în conformitate cu dispozițiile aplicabile înainte de intrarea în vigoare a Constituției (a se vedea *supra*, pct. 66). Aceste dispoziții constituționale și legale sunt indicatori suplimentari ai importan ei pe care legislația națională o acordă principiul inamovibilității organelor constituționale, inclusiv KRS,  i a membrilor acestora.

275. Guvernul a susținut că Legea de modificare din 2017 a fost adoptată în vederea punerii în aplicare a hotărârii Curții Constituționale din 20 iunie 2017 (nr. K 5/17), în care această instanță a statuat că mandatul tuturor membrilor aleși ai KRS ar fi trebuit să aibă un caracter comun, adică să înceapă  i să se încheie la aceeași dată (a se vedea *supra*, pct. 42).  n opinia Guvernului, încetarea mandatului reclamantului, care este efectul Legii de modificare din 2017, a fost așadar legitimă  i propor ional  întrucât urmărea să instituie un nou mandat în conformitate cu interpretarea dată de Curtea Constituțională dispozițiilor constituționale relevante în hotărârea din 20 iunie 2017.

276. Reclamantul a contestat validitatea hotărârii Curții Constituționale din 20 iunie 2017, printre altele, cu motivarea că aceasta a fost pronunțată de un complet de judecată din care făceau parte judecătorii M.M.  i L.M., care, în opinia sa, nu au fost aleși în mod corespunzător în această instanță.

277.  n această privință, Curtea constată cele ce urmează.  n hotărârea *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.  mpotriva Poloniei* (nr. 4907/18, pct. 289-291, 7 mai 2021), Curtea a statuat că a fost încălcat art. 6   1 în ceea ce privește dreptul societății reclamante la o „instanță instituită de lege” ca urmare a prezen ei în completul Curții Constituționale a judecătorului M.M., despre a cărui alegere constatase că fusese viciată de nereguli grave. Acelea i considera ii nu pot decât să se aplice  i judecătorului L.M., care a fost ales în cadrul aceleia i proceduri ca  i judecătorul M.M. (*ibidem*, pct. 19  i 289). Având în vedere hotărârea *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.*, prezen a celor doi

judecători sus-menționați în completul de 5 judecători al Curții Constituționale care a pronunțat hotărârea din 20 iunie 2017 (nr. K 5/17) în mod inevitabil pune sub semnul întrebării validitatea și legitimitatea acestei hotărâri. În această privință, Curtea face trimitere la hotărârea din 5 decembrie 2019 (nr. III PO 7/18) pronunțată de Curtea Supremă, care, în urma hotărârii preliminare pronunțate de CJUE în cauza *A.K. și alții (Independența Camerei Disciplinare a Curții Supreme)* (a se vedea *supra*, pct. 149-152), a concluzionat de asemenea că hotărârea în litigiu a Curții Constituționale a fost pronunțată cu participarea unor judecători aleși într-un mod contrar Constituției, astfel cum s-a constatat în mai multe hotărâri pronunțate de Curtea Constituțională (a se vedea *supra*, pct. 102 și 105).

278. În orice caz, Curtea constată că această hotărâre a Curții Constituționale nu impunea în mod specific încetarea mandatelor membrilor judecători în exercițiu în cadrul KRS. Această constatare a fost formulată la vremea respectivă de Comisia de la Veneția în Avizul din 8-9 decembrie 2017 (a se vedea *supra*, pct. 132) și a fost reiterată de Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului în observațiile formulate de terții intervenienți (a se vedea *supra*, pct. 218). În plus, hotărârea în litigiu nu a pus și nu a putut să pună capăt mandatului de 4 ani în cazul membrilor aleși în cadrul KRS, astfel cum este garantat de art. 187 § 3 din Constituție. În acest act nu s-a identificat niciun motiv extraordinar, valabil din punct de vedere constituțional, care să poată justifica, în mod excepțional, încetarea anticipată a mandatului membrilor judecători aleși în cadrul Consiliului. Curtea Constituțională nu a luat în considerare în mod corespunzător nici în hotărârea K 5/17 nici în hotărârea nr. K 12/18 propria jurisprudență, care impune ca modificările statutului membrilor organelor constituționale fie să fie însoțite de o perioadă de adaptare corespunzătoare, fie să se aplice de la începutul unui nou mandat (a se vedea *supra*, pct. 77-85).

279. Curtea nu este convinsă de afirmația Guvernului potrivit căreia punerea în aplicare a hotărârii din 20 iunie 2017 nu s-ar fi putut realiza fără scurtarea mandatelor membrilor judecătorilor în exercițiu în cadrul KRS. De asemenea, nu este convinsă că introducerea unui nou sistem fără o astfel de scurtare ar fi prelungit în mod nejustificat acest proces în timp și l-ar fi complicat. Curtea consideră că au existat în mod clar anumite măsuri alternative care ar fi putut fi luate, care ar fi respectat regula generală a mandatului de 4 ani prevăzută de art. 187 § 3 din Constituție, iar în același timp ar fi pus în aplicare hotărârea menționată. De exemplu, și asta în pofida argumentului contrar al Guvernului, membrii judecători în exercițiu în acea perioadă ar fi putut rămâne în funcție până la expirarea mandatului lor inițial, iar noii membri ar fi putut fi aleși pentru o perioadă mai scurtă. În avizul adoptat la 8-9 decembrie 2017, Comisia de la Veneția a propus tocmai această alternativă (a se vedea *supra*, pct. 132). O opinie similară a fost exprimată de GRECO (a se vedea *supra*, pct. 141). În opinia Curții, având în vedere hotărârea Curții Constituționale din 18 iulie 2007 (nr. K 25/07), încetarea

prematură a mandatelor membrilor judecători aleși în KRS a ridicat în mod clar o problemă de proporționalitate. Astfel cum a arătat Curtea Constituțională în respectiva hotărâre, asemenea modificări ar fi trebuit să fie însoțite de o perioadă de adaptare corespunzătoare sau, în mod alternativ, să se aplice de la începutul unui nou mandat (a se vedea *supra*, pct. 85). Totuși, Legea de modificare din 2017 nu a ales niciuna dintre aceste alternative.

280. În plus, deși Guvernul a susținut că încetarea mandatului reclamantului, astfel cum se prevedea în Legea de modificare din 2017, a fost determinată de necesitatea punerii în aplicare a hotărârii Curții Constituționale din 20 iunie 2017, Curtea constată că aceeași măsură fusese deja inclusă în primul proiect de lege prezentat de guvern Seimului la 14 martie 2017.

281. Mai mult, Curtea observă că Curtea Supremă, în hotărârea din 5 decembrie 2019 (nr. III PO 7/18), a analizat în detaliu constatarea Curții Constituționale din hotărârea din 20 iunie 2017 (nr. K 5/17) potrivit căreia dispozițiile relevante ale Legii din 2011 privind KJN erau neconstituționale în măsura în care acestea prevedeau un mandat individual al membrilor judecători ai KRS. Curtea Supremă a constatat că interpretarea sistemică (*systemowa*) a Constituției pe care Curtea Constituțională a încercat să se bazeze în această hotărâre contravenea constatărilor sale (a se vedea *supra*, pct. 105). Poziția Curții Supreme în hotărârea din 5 decembrie 2019 (nr. III PO 7/18) a fost confirmată de aceeași instanță în rezoluția sa ulterioară din 23 ianuarie 2020, pronunțată de cele trei camere reunite (a se vedea *supra*, pct. 112).

282. Curtea este convinsă că, având în vedere textul art. 187 § 3 din Constituție, în legislația națională exista un drept întemeiat pentru un judecător ales în cadrul KRS de a exercita un mandat complet, cu excepția situațiilor enumerate exhaustiv de lege la art. 14 § 1 din Legea din 2011 privind KRS (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Baka*, citată anterior, pct. 107; și *Loquifer împotriva Belgiei*, nr. 79089/13 și altele, pct. 33, 20 iulie 2021, care privea un membru al Consiliului Superior al Magistraturii care nu era judecător).

283. Curtea observă că art. 10 § 1 pct. 3 din Legea din 2001 privind KRS prevedea că mandatul de 4 ani al membrilor aleși ai Consiliului putea să înceteze prematur în cazul revocării de către autoritatea care l-a ales, cu alte cuvinte un membru judecător al Consiliului ar fi putut fi revocat de adunarea judecătorilor care l-a ales. Totuși, această posibilitate nu a fost prevăzută în Legea din 2011 privind KRS, care era aplicabilă alegerii reclamantului în Consiliu, și, prin urmare, nu este relevantă pentru examinarea cazului reclamantului. În consecință, Curtea nu este obligată să ia în considerare condițiile în care o astfel de revocare poate sau nu să fie conformă cu Convenția.

284. Curtea ia act, de asemenea, de faptul că numeroase organe ale Consiliului Europei internaționale și alte organe internaționale au susținut în

mod constant opinia că membrii judecători ai KRS aveau dreptul să exercite un mandat complet: Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei; Comisarul pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei; Comisia de la Veneția; CCJE; GRECO; OSCE/ODIHR; Raportorul special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților; precum și Parlamentul European și Comisia Europeană (a se vedea *supra*, pct. 126, 134, 132, 137 și 139, 141, 144, 122, 167 și, respectiv, 164-165).

285. Curtea consideră că faptul că încetarea *ex lege* a mandatului reclamantului la data alegerii noilor membri ai KRS (a se vedea *supra*, pct. 54) nu poate fi considerată ca înlăturând, retroactiv, caracterul întemeiat al dreptului pe care acesta îl putea revendica în temeiul normelor în vigoare la data alegerii sale. Astfel cum s-a menționat mai sus, aceste norme au prevăzut în mod clar un termen de 4 ani și au enumerat în mod exhaustiv motivele specifice pentru încetare. Întrucât noua legislație (Legea de modificare din 2017) a fost cea care a anulat normele anterioare, aceasta a constituit obiectul însuși al acestui litigiu în privința căruia garanțiile unui proces echitabil prevăzute de art. 6 § 1 trebuie să se aplice în mod întemeiat. În circumstanțele prezentei cauze, chestiunea dacă exista un drept în temeiul legislației naționale nu poate fi așadar soluționată în baza noii legislații (a se vedea *Baka*, citată anterior, pct. 110).

286. Având în vedere cele de mai sus, Curtea constată că în prezenta cauză a existat un litigiu real și serios cu privire la un drept, și anume acela de a exercita un mandat complet de 4 ani în calitate de membru judecător al KRS, pe care reclamantul îl putea revendica pentru motive întemeiate în legislația națională (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Baka*, pct. 111; *Denisov*, pct. 47-49; și *Kövesi*, pct. 116, toate citate anterior).

(β) Caracterul civil al dreptului: criteriile *Eskelinen*

287. Următoarea chestiune care trebuie soluționată este dacă dreptul revendicat de reclamant avea caracter „civil” în sensul autonom al art. 6 § 1. Curtea reiterează că noțiunea de „drepturi și obligații cu caracter civil” nu poate fi interpretată numai prin referire la legislația națională a statului pârât; aceasta este una autonomă, care derivă din Convenție [a se vedea, printre multe alte autorități, *Naiit-Liman împotriva Elveției* (MC), nr. 51357/07, pct. 106, 15 martie 2018].

288. În observațiile scrise și orale, părțile au abordat această problemă în lumina criteriilor dezvoltate în cauza *Vilho Eskelinen și alții* (citată anterior), la invitația Curții în acest sens. Această jurisprudență a fost dezvoltată în contextul unor litigii de muncă obișnuite dintre funcționari și autoritatea publică angajatoare (*ibidem*, pct. 61). Astfel cum s-a arătat mai sus, aceasta s-a aplicat de atunci multor tipuri de litigii în care erau implicați judecători și care aveau ca obiect funcția sau cariera acestora întrucât aceștia, deși nu fac parte din categoria funcționarilor obișnuiți, sunt considerați ca făcând parte din sectorul public tipic (a se vedea *supra*, pct. 262-263). După cum s-a arătat

deja, elementul de noutate al prezentei cauze constă în faptul că nu se referă la activitatea profesională principală a reclamantului, în calitate de judecător, ci la exercitarea integrală a mandatului său de membru judecător ales în cadrul KRS. Ținând seama de acesta, precum și de caracteristicile mai proeminente de drept public ale cauzei, Curtea consideră că este oportună o anumită dezvoltare a criteriilor *Eskelinen* cu privire la prima condiție.

– Prima condiție a criteriilor *Eskelinen*

289. În prezenta cauză, părțile au dat interpretări diferite legislației naționale și, prin urmare, opiniile lor au fost divergente cu privire la problema respectării primei condiții a criteriilor *Eskelinen*. Guvernul a susținut că Legea privind KRS nu a prevăzut niciodată o formă de cale de atac sau de măsură corectivă în legătură cu expirarea mandatului, încetarea lui sau renunțarea la acesta pentru membrii acestui organ. În plus, această funcție a fost considerată de drept public. În opinia sa, legislația poloneză a exclus accesul la o instanță pentru pretenții referitoare la încetarea mandatului membrilor judecători ai KRS. Reclamantul a susținut că nu exista nicio dispoziție în legislația națională care să excludă „în mod explicit” accesul la o instanță pentru o acțiune bazată pe presupusa nelegalitate a încetării mandatului.

290. Curtea amintește că, în hotărârea *Baka* (citată anterior), a examinat o situație în care accesul reclamantului la o instanță a fost împiedicat, printre altele, de faptul că măsura în litigiu, și anume încetarea prematură a mandatului său de președinte al Curții Supreme, a fost inclusă în dispozițiile tranzitorii ale Legii fundamentale. Acest lucru l-a împiedicat pe domnul Baka să conteste respectiva măsură în fața organului judiciar competent, ceea ce ar fi putut să facă în cazul destituirii în baza cadrului legal anterior (*ibidem*, pct. 115). În respectivul context, Curtea a considerat că trebuia să stabilească dacă accesul la o instanță a fost exclus în temeiul legislației naționale înainte de momentul adoptării măsurii în litigiu cu privire la reclamant, nu în momentul adoptării acesteia. A se proceda altfel ar însemna să admită că măsura contestată însăși, care a constituit presupusa ingerință în dreptul reclamantului, ar putea constitui în același timp temeiul juridic pentru imposibilitatea ca partea interesată să aibă acces la o instanță, deschizând astfel calea unor abuzuri (*ibidem*, pct. 116). Totuși, prezenta cauză are ca obiect o situație diferită în care, potrivit Guvernului, legislația poloneză a exclus întotdeauna accesul la o instanță pentru tipul de pretenție formulată de reclamant.

291. Curtea se va folosi acum de ocazia oferită de prezenta cauză pentru a continua dezvoltarea primei condiții a criteriilor *Eskelinen*. Observă că această condiție este în mod intenționat strictă, având în vedere că face parte dintr-un criteriu care, dacă este pe deplin îndeplinit, va răsturna prezumția de aplicabilitate a art. 6 în cazul litigiilor de muncă de drept comun care implică funcționari (a se vedea *Vilho Eskelinen și alții*, citată anterior, pct. 62),

excluzându-i de la unul dintre drepturile fundamentale prevăzute de Convenție, dreptul de acces la o instanță. Natura strictă a acestei condiții este confirmată de faptul că a fost rareori îndeplinită (a se vedea *Bilgen*, citată anterior, pct. 70). Numai foarte rar un stat pârât a fost în măsură să demonstreze că accesul la o instanță a fost exclus în mod explicit în cazul unui reclamant (a se vedea *Baka*, citată anterior, pct. 113 și cauzele menționate acolo). Întrucât cele două condiții enunțate în hotărârea *Vilho Eskelinen și alții* sunt cumulative, atunci când prima nu este îndeplinită, este suficient să se constate deja că art. 6 este aplicabil, fără a fi necesar să se ia în considerare al doilea aspect al criteriilor (a se vedea *Baka*, citată anterior, pct. 118).

292. Curtea consideră că aplicarea directă a primei condiții nu ar fi în totalitate adecvată în toate situațiile. Prin urmare, este dispusă să admită că prima condiție poate fi considerată îndeplinită atunci când, chiar și în lipsa unei dispoziții explicite în acest sens, s-a demonstrat în mod clar că legislația națională exclude accesul la o instanță pentru tipul de litigiu respectiv. Astfel, în primul rând, această condiție este îndeplinită atunci când legislația națională prevede o excludere explicită de la accesul la o instanță. În al doilea rând, aceeași condiție poate fi îndeplinită și în cazul în care excluderea în discuție are un caracter implicit, în special atunci când rezultă dintr-o interpretare sistemică a cadrului legal aplicabil sau a întregului corpus legislativ.

293. În această privință, Guvernul a susținut că legislația poloneză excludea accesul la o instanță pentru o pretenție întemeiată pe pretinsa nelegalitate a încetării mandatului reclamantului de membru judecător al KRS (a se vedea *supra*, pct. 180-181). Totuși, ca răspuns la capătul de cerere întemeiat pe art. 13 din Convenție, acesta a susținut că reclamantul ar fi putut obține o hotărâre privind pretenția sa dacă ar fi depus plângere constituțională la Curtea Constituțională, ceea ce sugera existența unei căi legale pentru soluționarea pretenției reclamantului. Reclamantul s-a referit la limitările unei plângeri constituționale și a susținut că această cale de atac nu i-ar fi fost disponibilă în lipsa unei hotărâri prealabile pronunțate în legătură cu încetarea mandatului său; prin urmare, plângerea sa ar fi fost respinsă ca inadmisibilă (cu privire la eficacitatea unei plângeri constituționale în Polonia, a se vedea *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.*, citată anterior, pct. 197-200 și jurisprudența citată acolo). Reclamantul a susținut de asemenea că legislația națională nu excludea și nu a exclus niciodată în mod explicit accesul la o instanță pentru acțiuni având ca obiect încetarea prematură a mandatului membrilor judecători ai KRS (a se vedea *supra*, pct. 196).

294. Curtea observă că părțile au opinii contrare cu privire la îndeplinirea, în speță, a primei condiții a criteriilor *Eskelinen* (a se vedea *supra*, pct. 180-181 și 196). Consideră că această chestiune poate fi lăsată deschisă întrucât, în orice caz, pentru motivele expuse mai jos, a doua condiție nu a fost îndeplinită.

– *A doua condiție a criteriilor Eskelinen*

295. Curtea va analiza în continuare dacă, în prezenta cauză, excluderea accesului la o instanță este justificată de motive obiective în interesul statului.

296. În ceea ce privește a doua condiție, Guvernul a susținut că acest capăt de cerere al reclamantului se referea la exercitarea puterii publice. Curtea reiterează că, potrivit abordării adoptate în cauza *Vilho Eskelinen și alții* (citată anterior), simplul fapt că reclamantul se află într-un sector sau departament care participă la exercitarea prerogativelor de putere publică nu este în sine determinant. Guvernul nu a explicat de ce exercitării puterii publice de către membrii judecătorești ai KRS nu i se cuvenea protecție, având în vedere că acest organ are sarcina de a proteja independența justiției (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Baka*, citată anterior, pct. 103).

297. Reclamantul a susținut, printre altele, că excluderea dreptului de acces la o instanță în cauza sa era incompatibilă cu statul de drept. A susținut că, în calitate de membru al KRS, organ însărcinat cu garantarea independenței justiției, trebuia să fie protejat împotriva abuzurilor din partea celorlalte puteri.

298. Dreptul de acces la o instanță conform art. 6 § 1 din Convenție trebuie interpretat în lumina preambulului Convenției, care, în partea relevantă, declară că statul de drept face parte din patrimoniul comun al statelor contractante [a se vedea *Golder*, citată anterior, pct. 34; *McElhinney împotriva Irlandei* (MC), nr. 31253/96, pct. 33, 21 noiembrie 2001; și *Markovic și alții împotriva Italiei* (MC), nr. 1398/03, pct. 92, CEDO 2006-XIV]. Curtea a declarat că independența justiției este o condiție prealabilă a statului de drept [a se vedea *Guðmundur Andri Ástráðsson împotriva Islandei* (MC), nr. 26374/18, pct. 239, 1 decembrie 2020]. Comitetul de Miniștri a considerat, de asemenea, că independența justiției constituie un aspect fundamental al statului de drept [a se vedea pct. 4 din anexa la Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre cu privire la judecătorești: independența, eficiența și responsabilitățile – a se vedea *supra*, pct. 124].

299. Curtea reiterează că, pentru ca legislația națională care exclude accesul la o instanță să producă efecte în temeiul art. 6 § 1 într-un anumit caz, aceasta ar trebui să fie compatibilă cu statul de drept. Această noțiune, care nu doar că este menționată explicit în preambul, ci este și inerentă tuturor articolelor din Convenție, impune, printre altele, ca orice ingerință să se bazeze, în principiu, pe un instrument cu domeniu de aplicare general (a se vedea *Baka*, citată anterior, pct. 117). Art. 6 din Legea de modificare din 2017 nu poate fi considerat un astfel de instrument întrucât viza un grup specific de 15 persoane identificabile în mod clar – membrii judecătorești ai KRS aleși în temeiul reglementării anterioare, printre care și reclamantul –, iar scopul său principal era de a-i înlătura din posturile ocupate în instituția respectivă. Acesta constituia o modificare legislativă cu caracter excepțional, de încetare *ex lege* a mandatului prevăzut de Constituție al membrilor judecătorești ai KRS.

Curtea a statuat deja că legile îndreptate împotriva anumitor persoane sunt contrare statului de drept [*ibidem*;  i a se vedea, *mutatis mutandis*, *Selahattin Demirta   mpotriva Turciei* (nr. 2) (MC), nr. 14305/17, pct. 269, 22 decembrie 2020].

300. Curtea consideră că examinarea sa privind a doua condiție a criteriilor *Eskelinen* trebuie să țină seama în mod corespunzător de faptul că prezenta cauză este str ns legată de independența justiției, întrucât litigiul în cauză privește un membru judecător al KRS, care este organul constituțional însărcinat cu garantarea independenței instanțelor  i a judecătorilor. Curtea este con tient  de faptul că, în opinia Curții Constituționale, KRS nu este un organ cu autonomie judiciară (a se vedea *supra*, pct. 40).  n orice caz,  ns   ra iunea sa de a fi şi misiunea sa de a garanta independența justiției impun ca KRS să beneficieze de autonomie fața de ramurile politice ale puterii publice. Curtea acceptă punctul de vedere al terților intervenienți în sensul că revocarea, sau amenin area cu revocarea, a unui membru judecător al Consiliului în cursul mandatului său poate afecta independența personală a membrului respectiv în exercitarea atribuțiilor sale în cadrul KRS (a se vedea *supra*, pct. 208). Prin urmare, misiunea Consiliului de garant al independenței justiției poate totodată să fie afectată în mod negativ, ceea ce ar ridica o serie de probleme legate de statul de drept, inclusiv unele referitoare la apărarea drepturilor consacrate în Convenție și protejate de aceasta.

301.  n acest context, Curtea va avea în vedere următoarele considera ii.  n primul r nd, toate părțile contractante la Convenție dispun de garanții explicite  i formale de independența a justiției în legile lor, fie constituționale, fie ordinare.  n al doilea rând, independența justiției este o condiție *sine qua non* a dreptului la un proces echitabil în temeiul art. 6 din Convenție.  n al treilea rând, independența justiției este opera ionalizat  pentru persoanele învestite cu putere judiciară.

302.  n această privință, Curtea a subliniat în repetate r nduri rolul special în societate al puterii judec tores i, care, în calitate de garant al justiției, o valoare fundamentală într-un stat de drept, trebuie să beneficieze de încrederea publicului pentru ca judecătorii să aibă succes în îndeplinirea atribuțiilor lor (a se vedea, printre altele, *Baka*, pct. 164  i *Gu mundur Andri A tr  sson*, pct. 283, ambele citate anterior). Această considera ie, expusă în special în cauzele referitoare la dreptul judecătorilor la libertatea de exprimare (a se vedea, ca exemplu recent, *Guz  mpotriva Poloniei*, nr. 965/12, pct. 86, 15 octombrie 2020), a fost găsită relevantă în egală măsură în raport cu adoptarea de măsuri care afectează dreptul la libertate al membrilor corpului judiciar (a se vedea *Alparslan Altan  mpotriva Turciei*, nr. 12778/17, pct. 102, 16 aprilie 2019;  i *Ba   mpotriva Turciei*, nr. 66448/17, pct. 144, 3 martie 2020), precum  i dreptul de acces la o instanță al judecătorilor în chestiuni legate de statutul sau cariera lor (a se vedea *Bilgen*, pct. 58;  i *Gumenyuk  i alții*, pct. 52, ambele citate anterior). Având în vedere locul important pe care puterea judecătorescă îl ocupă în rândul organelor statului

într-o societate democratică și importanța acordată separării puterilor și necesității de a proteja independența puterii judecătorești [a se vedea *Ramos Nunes de Carvalho e Sá împotriva Portugaliei* (MC), nr. 55391/13 și alte 2, pct. 196, 6 noiembrie 2018, cu trimiterile suplimentare], Curtea trebuie să acorde o atenție deosebită protecției membrilor corpului judiciar împotriva măsurilor care le pot amenința independența și autonomia (a se vedea *Bilgen*, citată anterior, pct. 58). Curtea reiterează faptul că judecătorii pot să respecte statul de drept și să pună în aplicare Convenția numai dacă legislația națională nu îi privează de garanțiile impuse de Convenție în ceea ce privește chestiunile care afectează în mod direct independența și imparțialitatea lor individuală (a se vedea *supra*, pct. 264).

303. Având în vedere rolul pe care îl joacă consiliile magistraturii, aceleași considerații ar trebui să se aplice în ceea ce privește mandatul judecătorilor, precum reclamantul din prezenta cauză, care sunt aleși în funcții în cadrul acestora din cauza statutului lor și având în vedere necesitatea de a garanta independența justiției, care este o condiție prealabilă a statului de drept. În această privință, Curtea consideră că independența justiției ar trebui să fie înțeleasă într-un mod cuprinzător și să se aplice nu doar unui judecător în calitatea sa de judecător, ci și altor funcții oficiale pe care un judecător poate ajunge să le asume și care sunt strâns legate de sistemul judiciar [a se vedea pct. 17 din Avizul Biroului CCJE din 12 octombrie 2017 și pct. 37-38 din Avizul nr. 24 (2021) al CCJE din 5 noiembrie 2021, citate la pct. 137 și, respectiv, 139 *supra*].

304. În ceea ce privește reglementarea aplicabilă KRS în temeiul legislației naționale, Curtea constată că acest organ este mandatat prin Constituție să garanteze independența instanțelor și a judecătorilor (art. 186 § 1 din Constituție). În opinia Curții, exercitarea efectivă a acestui rol esențial este posibilă numai atunci când consiliul în discuție este suficient de independent de puterile executivă și legislativă.

305. Cerința de a asigura independența consiliilor magistraturii este confirmată în recomandările făcute de Comitetul de Miniștri, precum și de alte organe ale Consiliului Europei [a se vedea Recomandarea Comitetului de Miniștri CM/Rec(2010)12; Raportul Comisiei de la Veneția privind independența sistemului judiciar Partea I: Independența judecătorilor și Lista criteriilor statului de drept; precum și Avizul nr. 10(2007) al CCJE – a se vedea *supra*, pct. 124, 129, 131 și, respectiv, 135]. În conformitate cu normele relevante ale Consiliului Europei, autonomia unui consiliu al magistraturii în materie de numire a judecătorilor trebuie să fie protejată împotriva ingerințelor din partea puterilor legislativă și executivă, iar independența acestuia trebuie să fie garantată. În plus, se recomandă ca cel puțin jumătate dintre membrii consiliilor magistraturii să fie judecători aleși de colegii lor (a se vedea *supra*, pct. 124-125, 132, 135-136 și 139).

306. Una dintre manifestările-cheie ale rolului KRS de a garanta independența justiției este competența sa exclusivă de a propune candidați

pentru numiri în fiecare nivel al sistemului judiciar și în orice tip de instanță judecătorească. Pentru a fi foarte clar, aceasta include atât numirile inițiale în funcții de judecători, cât și fiecare promovare la un nivel mai înalt al sistemului judiciar. În mod oficial, Președintele Republicii numește judecători, dar poate face acest lucru numai pe baza propunerilor prezentate de KRS (art. 179 din Constituție).

307. Deși există o practică larg răspândită, avizată de Consiliul Europei, de a institui un consiliu al magistraturii ca organ responsabil de selecția judecătorilor, Convenția nu conține nicio cerință explicită în acest sens. În opinia Curții, statele membre, indiferent de sistemul pe care l-au ales, trebuie să își respecte obligația de a asigura independența justiției. În consecință, în cazul în care se instituie un consiliu al magistraturii, Curtea consideră că autoritățile statului ar trebui să aibă obligația de a garanta independența acestuia față de puterile executivă și legislativă pentru a garanta, printre altele, integritatea procesului de numire a judecătorilor. CJUE a subliniat importanța acestei obligații în privința KRS [a se vedea pct. 138 și 142-144 din hotărârea din 19 noiembrie 2019, *A.K. și alții (Independența Camerei Disciplinare a Curții Supreme)*, precum și pct. 125-131 din hotărârea din 2 martie 2021, *A.B. și alții (Numirea judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac)*, C-824/18 – a se vedea *supra*, pct. 152 și, respectiv, 156], concluzie confirmată integral de Curtea Supremă și Curtea Administrativă Supremă în hotărârile lor ulterioare referitoare la KRS (discutate în continuare la pct. 316 și, respectiv, 319-321 *infra*). Curtea observă că statele sunt libere să adopte un astfel de model ca mijloc de asigurare a independenței justiției. Ceea ce acestea nu pot să facă este să îl instrumentalizeze astfel încât să submineze această independență.

308. Curtea a statuat că „independența” se referă la independența personală și instituțională care este necesară pentru un proces decizional imparțial și, prin urmare, este o condiție prealabilă a imparțialității. Aceasta caracterizează atât (i) o stare de spirit, care denotă impenetrabilitatea unui judecător în fața unor presiuni externe ca aspect al integrității morale, cât și (ii) un set de dispoziții instituționale și operaționale – care implică atât o procedură prin care judecătorii pot fi numiți într-un mod care să le asigure independența și criteriile de selecție pe baza meritelor – care trebuie să ofere garanții împotriva influenței nejustificate și/sau a puterii discreționare neîngrădite a celorlalte puteri ale statului, atât în etapa inițială a numirii unui judecător, cât și în timpul exercitării funcțiilor sale (a se vedea *Guðmundur Andri Ástráðsson*, citată anterior, pct. 234). Curtea a identificat, de asemenea, un element comun care străbate cerințele instituționale ale art. 6 § 1, în sensul că acestea sunt ghidate de scopul de a susține principiile fundamentale ale statului de drept și separării puterilor (*ibidem*, pct. 233).

309. În acest sens, Curtea observă că există o legătură clară între integritatea procesului de numire a judecătorilor și cerința de independență a justiției prevăzută de art. 6 § 1 (a se vedea *Thiam împotriva Franței*, nr.

80018/12, pct. 81-82, 18 octombrie 2018). Comisia de la Veneția a remarcat următoarele:

„[S]e presupune, în general, că scopul principal al existenței înseși a unui Consiliu Suprem al Magistraturii este protejarea independenței judecătorilor prin izolarea acestora de presiuni nejustificate din partea altor puteri ale statului în domenii precum selectarea și numirea judecătorilor și exercitarea funcțiilor disciplinare.”²⁰

310. Având în vedere cele de mai sus, Curtea va examina acum schimbarea fundamentală a modului de alegere a membrilor judecători ai KRS introdusă prin Legea de modificare din 2017, în sensul că aceștia urmau să fie aleși de Seim în locul adunărilor judecătorilor.

311. În primul rând, Curtea observă că regula potrivit căreia membrii judecători ai KRS urmau să fie aleși de judecători a fost introdusă în prima Lege privind KRS din 20 decembrie 1989. Aceasta a fost menținută în Legea din 2001 privind KRS și în Legea din 2011 privind KRS până la intrarea în vigoare a Legii de modificare din 2017. Același mecanism era în vigoare la data intrării în vigoare a Constituției din 1997. Constituția a stabilit pentru prima dată normele constituționale privind componența KRS, specificând durata mandatului membrilor săi, precum și modul de numire sau alegere a acestora.

312. În hotărârea din 18 iulie 2007 (nr. K 25/07), Curtea Constituțională a constatat că normele privind alegerea judecătorilor în cadrul KRS aveau o importanță constituțională deosebită, întrucât statutul lor determina *de facto* independența acestui organ (a se vedea *supra*, pct. 84). În aceeași hotărâre, Curtea Constituțională a statuat că art. 187 § 1 pct. 2) din Constituție prevedea expres că membrii judecători ai KRS trebuie să fie aleși de judecători (a se vedea *supra*, pct. 84). Această constatare a Curții Constituționale a reprezentat un element important al raționamentului său cu privire la chestiunile care i-au fost supuse examinării. Prin urmare, Curtea constată că, în conformitate cu hotărârea din 18 iulie 2007 a Curții Constituționale, în temeiul Constituției, independența Consiliului este protejată de regula conform căreia majoritatea membrilor săi sunt judecători aleși de alți judecători. Acest sistem are scopul de a asigura posibilitatea Consiliului de a-și exercita în mod efectiv rolul constituțional de gardian al independenței justiției.

313. Abia în hotărârea din 20 iunie 2017 (nr. K 5/17) compunerea de atunci a Curții Constituționale a contestat această normă și și-a exprimat dezacordul față de poziția adoptată în hotărârea anterioară din 18 iulie 2007 (nr. K 25/07). În hotărârea din 20 iunie 2017 (nr. K 5/17), Curtea Constituțională a statuat că în Constituție nu se stabilește cine poate alege judecătorii în cadrul KRS și că, în consecință, această chestiune a fost delegată reglementării prin lege. Curtea Constituțională a declarat că art. 187

²⁰ A se vedea compilația de avize și rapoarte ale Comisiei de la Veneția privind instanțele și judecătorii [CDL-PI (2015)001].

§ 1 pct. 3) din Constituție preciza că deputații și senatorii sunt aleși în KRS de către Seim și, respectiv, Senat, dar nu existau norme constituționale cu privire la alegerea membrilor judecatori ai Consiliului (a se vedea *supra*, pct. 43).

314. În hotărârea din 25 martie 2019 (nr. K 12/18), Curtea Constituțională a confirmat constituționalitatea dispoziției din Legea de modificare din 2017 prin care se acorda Seimului competența de a alege membrii judecatori ai KRS (a se vedea *supra*, pct. 62). Curtea constată că această hotărâre s-a bazat, în esență, pe motivarea hotărârii Curții Constituționale din 20 iunie 2017 (nr. K 5/17). Observă de asemenea că judecătorul J.Pi., care a făcut parte din completul de 5 judecatori al Curții Constituționale ce a pronunțat hotărârea din 25 martie 2019 (nr. K 12/18), a fost ales în această instanță în urma decesului judecătorului L.M., unul dintre judecătorii aleși în decembrie 2015 într-un post deja ocupat.

315. Fără a se angaja într-o interpretare a Constituției Poloniei, Curtea reiterează îndoielile pe care le-a exprimat deja cu privire la validitatea și legitimitatea hotărârii din 20 iunie 2017 a Curții Constituționale referitoare la compunerea completului de judecată în cauza respectivă (a se vedea *supra*, pct. 277). În al doilea rând, consideră că revirimentul realizat, în această hotărâre, în raport cu poziția anterioară a Curții Constituționale în hotărârea din 18 iulie 2007, și anume aceea că membrii judecatori ai KRS trebuie să fie aleși de judecatori, nu a fost însoțit de nicio explicație convingătoare. Dimpotrivă, motivele invocate s-au limitat, de fapt, la „dezacordul” respectivului complet cu jurisprudența anterioară a Curții Constituționale și, prin urmare, astfel de motive ar trebui considerate insuficiente (a se vedea, în aceeași ordine de idei, *Reczkowicz împotriva Poloniei*, nr. 43447/19, pct. 238, 22 iulie 2021). Curtea consideră, de asemenea, că Curtea Constituțională nu a luat în considerare, în constatările sale din hotărârea din 20 iunie 2017, mandatul constituțional al KRS de a garanta independența justiției.

316. În această privință, Curtea face trimitere, de asemenea, la constatările din hotărârea din 5 decembrie 2019 (nr. III PO 7/18) pronunțată de Curtea Supremă cu privire la același aspect. Curtea Supremă a remarcat că, în lipsa unei modificări constituționale, Curtea Constituțională, în hotărârea din 20 iunie 2017, nu și-a schimbat poziția privind alegerea judecătorilor în KRS, ci mai degrabă a creat o divergență în jurisprudența sa cu privire la o problemă sistemică de importanță fundamentală pentru dreptul la un proces echitabil (a se vedea *supra*, pct. 102). Instanța a remarcat în continuare că, de la instituirea KRS în 1989, membrii judecatori ai acestuia au fost aleși de adunările corespunzătoare ale judecătorilor și că acest mecanism era în vigoare la data adoptării Constituției în 1997. Astfel cum a arătat Curtea Supremă, autorii Constituției au confirmat intenția lor de a încredința corpului judiciar alegerea membrilor judecatori ai KRS (a se vedea *supra*, pct. 105). Curtea Supremă a subliniat că, în lipsa unei modificări constituționale a principiilor pentru alegerea membrilor judecatori ai Consiliului, o lege nu poate introduce o

procedură de alegere a membrilor respectivi de către Parlament (a se vedea *supra*, pct. 105).

317. Curtea face trimitere, de asemenea, la constatările făcute în rezoluția din 23 ianuarie 2020 adoptată de camerele reunite ale Curții Supreme. În ceea ce privește schimbarea modului de alegere a membrilor judecători ai KRS, Curtea Supremă a constatat că legiuitorul nu putea să își creeze o prerogativă – neprevăzută de Constituție – de a alege membri ai Consiliului din rândul judecătorilor, întrucât sfera de aplicare a prerogativei sale de a numi membri în Consiliu – respectiv, patru deputați din Seim și doi membri din Senat – era definită la art. 187 § 1 pct. 3) din Constituție (a se vedea *supra*, pct. 112). Curtea Supremă a adăugat că nu se prevede în Constituție o prezumție de competență în favoarea Parlamentului.

318. Curtea va examina acum consecințele Legii de modificare din 2017 asupra independenței noului KRS, în special în ceea ce privește încetarea anticipată a mandatului membrilor anteriori ai KRS și schimbarea metodei de alegere a membrilor judecători. Aceasta arată că CJUE, în hotărârea preliminară din 19 noiembrie 2019 în cauza *A.K. și alții (Independența Camerei Disciplinare a Curții Supreme)* (C-585/18, C-624/18 și C-625/18), a făcut trimitere la o serie de factori relevanți pentru a verifica dacă noul KRS oferă garanții suficiente de independență în raport cu puterile legislative și executive (a se vedea pct. 142-144 din hotărârea preliminară, citate la pct. 152 *supra*). Primul factor era acela că noul KRS s-a constituit ca urmare a încetării premature a mandatelor foștilor membri. Al doilea factor îl constituia faptul că s-a transferat Seimului competența de alegere a membrilor judecători ai KRS care aparținuse inițial adunărilor judecătorești. Al treilea factor era reprezentat de neregulile care au caracterizat numirea anumitor membri ai noului KRS, iar al patrulea de modul în care acest organ și-a exercitat responsabilitatea constituțională.

319. În hotărârea din 5 decembrie 2019 (nr. III PO 7/18), Curtea Supremă, după ce a apreciat factorii sus-menționați, a concluzionat că noul KRS nu oferă garanții suficiente de independență în raport cu puterile legislative și executive în cadrul procedurii de numire a judecătorilor (a se vedea *supra*, pct. 107). Printre altele, aceasta a constatat că, în urma Legii de modificare din 2017, puterile legislative și executive au dobândit o poziție aproape monopolistă în materie de stabilire a componenței KRS prin faptul că numeau în definitiv 23 din 25 de membri ai Consiliului (a se vedea *supra*, pct. 105). În opinia Curții Supreme, această situație a condus la denaturarea separării puterilor.

320. În rezoluția de principiu din 23 ianuarie 2020 adoptată de trei camere reunite, Curtea Supremă a aprobat în totalitate opinia potrivit căreia noul KRS nu era un organ independent, ci unul subordonat autorităților politice. Aceasta a constatat, printre altele, că judecătorii aleși în cadrul KRS de Seim nu aveau legitimitate în calitate de reprezentanți ai corpului judiciar și că acest fapt a

slăbit semnificativ rolul KRS de gardian al independenței justiției (a se vedea *supra*, pct. 112).

321. În plus, în hotărârea din 6 mai 2021 (nr. II GOK 2/18), Curtea Administrativă Supremă, având în vedere hotărârile preliminare din 19 noiembrie 2019 și 2 martie 2021 ale CJUE (a se vedea *supra*, pct. 150-152 și 155-156), a ajuns la aceeași concluzie în ceea ce privește lipsa de independență a KRS (a se vedea *supra*, pct. 118). Aceasta a statuat că regulile și procedurile de selecție a membrilor KRS erau motivate de intenția de a-l supune unei forme de supraveghere de către puterea executivă, deci de către majoritatea parlamentară. Aceasta a remarcat, de asemenea, că componența KRS, astfel cum a fost stabilită prin Legea de modificare din 2017, a anulat posibilitatea exercitării efective a funcției sale de garantare a independenței justiției (a se vedea *supra*, pct. 119).

322. Având în vedere cele două hotărâri ale Curții Supreme și hotărârea Curții Administrative Supreme sus-menționate, Curtea constată că schimbarea fundamentală a modului de alegere a membrilor judecători ai KRS, luată în considerare împreună cu încetarea anticipată a mandatelor foștilor membri judecători (analizată la pct. 266-286 *supra*), înseamnă că independența sa nu mai este garantată [a se vedea, în același sens, *Reczkowicz*, citată anterior, pct. 265 și 269; a se vedea de asemenea, pentru o constatare similară, hotărârea CJUE din 15 iulie 2021, *Comisia/Polonia (Regim disciplinar aplicabil judecătorilor)*, discutată la pct. 160-161 *supra*]. După cum a menționat Curtea Constituțională în hotărârea din 18 iulie 2007 (nr. K 25/07), independența KRS era determinată tocmai de regula că membrii săi judecători sunt aleși de judecători pentru un mandat prevăzut de Constituție.

323. Curtea consideră că, în acest stadiu, este oportună abordarea problemei generale a reformei justiției. Dorește să clarifice faptul că această convenție nu împiedică statele să ia decizii legitime și necesare pentru reformarea sistemului judiciar (a se vedea *Gumenyuk și alții*, citată anterior, pct. 43) și este de acord cu opinia exprimată, printre altele, de Raportorul special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților, potrivit căreia puterea unui guvern de a efectua reforme ale sistemului judiciar nu poate fi pusă în discuție. Totuși, nicio reformă a sistemului judiciar nu ar trebui să aibă ca rezultat subminarea independenței puterii judecătorești și a organelor sale de conducere. CJUE a adoptat o poziție similară în hotărârea preliminară din 20 aprilie 2021 în cauza *Repubblica* (C-896/19) (a se vedea *supra*, pct. 157-159) cu privire la statele membre ale Uniunii Europene. Aceasta a statuat, la punctele 63-65 din hotărâre, că dreptul Uniunii se opune unor dispoziții naționale care țin de organizarea justiției și care sunt de natură să constituie o reducere a protecției valorii statului de drept, în special a garanțiilor de independență a judecătorilor (a se vedea *supra*, pct. 159).

324. Curtea consideră oportun să sublinieze în acest sens importanța principiilor subsidiarității și răspunderii comune. Reiterează rolul său fundamental subsidiar în mecanismul de supraveghere instituit de Convenție,

prin care părțile contractante au responsabilitatea primară de a garanta respectarea drepturilor și libertăților definite în Convenție și protocoalele la aceasta [a se vedea, de exemplu, *Garib împotriva Țărilor de Jos* (MC), nr. 43494/09, pct. 137, 6 noiembrie 2017 și *Guðmundur Andri Ástráðsson*, citată anterior, pct. 250]. Protocolul nr. 15 la Convenție a introdus recent principiul subsidiarității în preambulul Convenției. Curtea observă, de asemenea, că principiul subsidiarității impune o răspundere comună a statelor părți și a Curții, iar autoritățile și instanțele naționale trebuie să interpreteze și să aplice dreptul național într-un mod care să asigure efectul deplin al Convenției [a se vedea în special trimerile la conferințele și declarațiile de la İzmir și Brighton în cauza *Burmych și alții împotriva Ucrainei* (radiere) (MC), nr. 46852/13 et al., pct. 120-122, 12 octombrie 2017]. În acest sens, Curtea subliniază că sistemul Convenției nu poate funcționa în mod corespunzător fără judecători independenți. Prin urmare, sarcina părților contractante de a asigura independența justiției prezintă o importanță crucială.

325. Având în vedere toate considerațiile care precedă, Curtea concluzionează că nu a fost îndeplinită a doua condiție a criteriilor *Eskelinen*, și anume ca excluderea reclamantului de la accesul la o instanță să fie justificată de motive obiective în interesul statului.

326. Mandatul reclamantului de membru judecător ales în cadrul KRS, organul cu responsabilitate constituțională pentru garantarea independenței justiției, a încetat prematur în baza legii, în lipsa unui control judecătoresc privind legalitatea acestei măsuri. Excluderea reclamantului de la o garanție fundamentală pentru protecția unui drept cu caracter civil întemeiat, strâns legat de protecția independenței justiției, nu poate fi considerată ca fiind în interesul unui stat care respectă preeminența dreptului.

327. Membrii corpului judiciar ar trebui să beneficieze – ca și alți cetățeni – de protecție împotriva deciziilor arbitrare din partea puterilor legislative și executive și doar controlul efectuat de un organ judiciar independent asupra legalității unei măsuri precum revocarea din funcție poate face ca această protecție să fie eficientă (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Kövesi*, pct. 124, și *Bilgen*, pct. 79, ambele citate anterior).

2. Concluzie privind aplicabilitatea art. 6 § 1

328. Având în vedere cele de mai sus, Curtea constată că art. 6 § 1 sub aspect civil este aplicabil întrucât a doua condiție a criteriilor *Eskelinen* nu a fost îndeplinită.

329. Rezultă că excepția ridicată de Guvern cu privire la aplicabilitatea art. 6 § 1 din Convenție trebuie să fie respinsă.

3. *Excepția bazată pe lipsa unui prejudiciu important*

(a) **Argumentele Guvernului**

330. În continuare, Guvernul a susținut că cererea este inadmisibilă ca urmare a lipsei unui prejudiciu important în sensul art. 35 § 3 lit. b) din Convenție. În opinia sa, reclamantul nu a suferit niciun prejudiciu de natură pecuniară sau nepecuniară în legătură cu încetarea mandatului său de membru al KRS. În susținerea acestui argument, a făcut trimitere la argumentele pe care le-a formulat anterior cu privire la aplicabilitatea art. 6 § 1.

(b) **Argumentele reclamantului**

331. Reclamantul a susținut că cererea sa nu putea fi respinsă în temeiul art. 35 § 3 lit. b) deoarece a suferit un prejudiciu important sub forma unui prejudiciu moral legat de suferința cauzată de încălcarea drepturilor sale enunțate în Convenție. În plus, respectarea drepturilor omului, astfel cum sunt definite în Convenție, necesita examinarea cauzei sale pe fond deoarece avea legătură cu relația dintre principiul separării puterilor și cel al protecției efective a drepturilor omului. În fine, cauza sa nu a fost examinată în mod corespunzător de o instanță națională. În realitate, a fost privat de posibilitatea de a contesta în instanță încetarea prematură a mandatului său.

(c) **Motivarea Curții**

332. Curtea consideră că excepția întemeiată pe art. 35 § 3 lit. b) nu poate fi admisă. Prezenta cerere se află în prezent în fața Marii Camere a Curții deoarece s-a considerat într-adevăr că ridică probleme serioase care afectează interpretarea Convenției sau a protocoalelor la aceasta și, prin urmare, Camera s-a desesizat în temeiul art. 30 din Convenție. Curtea consideră așadar că nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 35 § 3 lit. b), întrucât respectarea drepturilor omului, astfel cum sunt definite în Convenție și protocoalele la aceasta, necesită o examinare a cererii pe fond [a se vedea *Vavříčka și alții împotriva Republicii Cehe* (MC), nr. 47621/13 și alte 5, pct. 163, 8 aprilie 2021].

333. Prin urmare, excepția ridicată de Guvern în temeiul art. 35 § 3 lit. b) din Convenție trebuie să fie respinsă.

4. *Concluzie generală privind admisibilitatea*

334. Curtea constată că acest capăt de cerere nu este nici vădit nefondat, nici inadmisibil pentru alte motive enumerate la art. 35 din Convenție. Prin urmare, este necesar să fie declarat admisibil.

B. Cu privire la fond

1. Argumentele reclamantului

335. În ceea ce privește aprecierea unui scop legitim de limitare a dreptului de acces la o instanță, reclamantul a susținut că trebuie să se țină seama de impactul negativ al slăbirii garanțiilor de independență a puterii judecătorești asupra protecției drepturilor și libertăților individuale. Era imperativ să existe garanții procedurale pentru a se asigura faptul că autonomia judecătorilor nu este periclitată de influențe externe sau interne nejustificate.

336. Importanța KRS în mecanismul de control și echilibru și rolul său în garantarea independenței justiției erau de o importanță capitală pentru respectarea statului de drept. Reclamantul a susținut că orice limitare a dreptului de acces la o instanță în cazul revocării membrilor judecători ai KRS trebuia să urmărească un scop legitim real, dar că un astfel de scop lipsea în prezenta cauză.

2. Argumentele Guvernului

337. Guvernul a susținut că nu a fost încălcat art. 6 § 1 din Convenție. Acesta a reiterat argumentele referitoare la inaplicabilitatea acestei dispoziții în prezenta cauză.

3. Argumentele terților intervenienți

338. Argumentele terților intervenienți cu privire la fondul cauzei au fost deja rezumate mai sus (a se vedea *supra*, pct. 205-256).

4. Motivarea Curții

(a) Considerații preliminare

339. Pentru început, Curtea reiterează faptul că statul de drept, unul dintre principiile fundamentale ale unei societăți democratice, este inerent tuturor articolelor Convenției [a se vedea, printre multe alte autorități, *Amuur împotriva Franței*, 25 iunie 1996, pct. 50, *Culegere de hotărâri și decizii* 1996-III; *Iatridis împotriva Greciei* (MC), nr. 31107/96, pct. 58, CEDO 1999-II; și *Baka*, citată anterior, pct. 117]. Dreptul la un proces echitabil enunțat în art. 6 § 1 din Convenție trebuie interpretat în lumina preambulului Convenției, care, în partea sa relevantă, declară că statul de drept face parte din patrimoniul comun al statelor contractante (a se vedea *Guðmundur Andri Ástráðsson*, citată anterior, pct. 237). Arbitrarul implică o negare a statului de drept (a se vedea *Al-Dulimi și Montana Management Inc.*, citată anterior, pct. 145) și este la fel de intolerabil în privința drepturilor procedurale ca și în privința drepturilor materiale [a se vedea *Muhammad și Muhammad*

împotriva României (MC), nr. 80982/12, pct. 118, 15 octombrie 2020]. În acest sens, Convenția este, în esență, un instrument al statului de drept.

340. Toate părțile contractante ar trebui să respecte normele statului de drept și obligațiile care decurg din dreptul internațional, inclusiv cele asumate în mod voluntar la ratificarea Convenției. Principiul că statele trebuie să își respecte obligațiile internaționale este înrădăcinat de mult timp în dreptul internațional; în special, „un stat nu poate invoca împotriva altui stat propria sa Constituție în vederea eludării obligațiilor care îi revin în temeiul dreptului internațional sau al tratatelor în vigoare” (a se vedea Avizul consultativ privind tratamentul cetățenilor polonezi și al altor persoane de origine sau limbă poloneză pe teritoriul Danzig, adoptat de Curtea Permanentă de Justiție Internațională, citat la pct. 121 *supra*). Curtea arată că, în temeiul Convenției de la Viena cu privire la dreptul tratatelor, un stat nu poate să invoce dispozițiile dreptului său intern, inclusiv Constituția, pentru a justifica neexecutarea angajamentelor sale de drept internațional (a se vedea art. 27 din Convenția de la Viena, citat la pct. 120 *supra*).

341. Curtea constată că prezenta cauză implică o serie de probleme constituționale interne. Ținând seama de rolul său subsidiar, nu se angajează în chestiuni de interpretare a constituției și se limitează la interpretarea și aplicarea Convenției, astfel cum se prevede la art. 32 din Convenție, în lumina statului de drept ca principiu care stă la baza Convenției și a tuturor dispozițiilor acesteia.

(b) Principii generale

342. Dreptul de acces la o instanță a fost definit ca aspect al dreptului la un proces echitabil garantat de art. 6 § 1 din Convenție în cauza *Golder* (citată anterior, pct. 28-36). În respectiva cauză, Curtea a constatat că dreptul de acces la o instanță este un aspect inerent al garanțiilor consacrate de art. 6, referindu-se la principiul statului de drept și cel al interzicerii oricărei puteri arbitrar care stau la baza unei mari părți a Convenției. Astfel, art. 6 § 1 garantează oricărei persoane dreptul la o acțiune în justiție în legătură cu drepturile și obligațiile sale cu caracter civil [a se vedea *Zubac împotriva Croației* (MC), nr. 40160/12, pct. 76, 5 aprilie 2018, cu trimiteri suplimentare].

343. În ceea ce privește chestiunile care intră sub incidența Convenției, jurisprudența Curții a avut tendința de a demonstra că, în cazul în care nu există acces la o instanță independentă și imparțială, se va pune întotdeauna problema respectării statului de drept (a se vedea *Golder*, citată anterior, pct. 34). Totuși, Curtea însăși a recunoscut că dreptul de acces la o instanță nu este absolut și poate face obiectul unor limitări care nu restrâng și nici nu reduc accesul conferit persoanei într-un mod sau într-o măsură în care însăși esența dreptului respectiv să fie afectată. În plus, o limitare nu va fi în conformitate cu art. 6 § 1 dacă nu urmărește un scop legitim și dacă nu există

un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit (a se vedea *Baka*, pct. 120, și *Zubac*, pct. 78, ambele citate anterior).

(c) Aplicarea principiilor generale în prezenta cauză

344. Curtea a lăsat deschisă întrebarea dacă a fost îndeplinită prima condiție a criteriilor *Eskelinen*, ținând seama de opiniile contrare ale părților cu privire la acest aspect și întrucât, în orice caz, a concluzionat că nu a fost îndeplinită a doua condiție (a se vedea *supra*, pct. 294). Totuși, Curtea reamintește că Guvernul a susținut în mod constant că, în sensul art. 6 din Convenție, accesul reclamantului la o instanță a fost exclus în orice moment în temeiul legislației naționale, atât înainte de încetarea mandatului său de membru judecător al KRS în temeiul Legii de modificare din 2017, cât și ulterior (a se vedea *supra*, pct. 180). Prin urmare, Curtea trebuie în prezent să aprecieze dacă lipsa accesului reclamantului la instanțele naționale – pentru a obține examinarea litigiului real și serios referitor la dreptul său întemeiat de a exercita un mandat integral de 4 ani în calitate de membru judecător al KRS (a se vedea *supra*, pct. 286) – a fost justificată în conformitate cu principiile generale din jurisprudența Curții (a se vedea *supra*, pct. 343).

345. Referindu-se la analiza sa privind problema aplicabilității art. 6 § 1, în special importanța mandatului KRS de garantare a independenței justiției și legătura dintre integritatea procesului de numire a judecătorilor și cerința de independență a justiției (a se vedea *supra*, pct. 300-303), Curtea consideră că garanții procedurale similare celor care ar trebui să fie disponibile în cazurile de destituire sau revocare a judecătorilor ar trebui să fie disponibile și în situația în care, precum în prezenta cauză, un membru judecător al KRS a fost revocat funcție.

346. Curtea subliniază, de asemenea, necesitatea de a proteja autonomia unui consiliu al magistraturii, în special în ceea ce privește numirile judecătorilor, împotriva ingerințelor din partea puterilor legislative și executive, precum și rolul său de bastion împotriva influenței politice asupra puterii judecătorești. În evaluarea oricărei justificări a excluderii accesului la o instanță în raport cu calitatea de membru al organelor de administrare judiciară, Curtea consideră că este necesar să se țină seama de interesul public puternic pentru menținerea independenței puterii judecătorești și a statului de drept. De asemenea, aceasta ține seama de contextul general al diferitelor reforme întreprinse de Guvernul polonez – dintre care prezenta cauză reflectă un aspect problematic – care au condus la slăbirea independenței justiției și a respectării normelor de preeminență a dreptului.

347. În speță, Guvernul nu a prezentat niciun motiv care să justifice lipsa controlului judecătoresc, ci doar a reiterat argumentele referitoare la inaplicabilitatea art. 6 în cauză.

348. Curtea observă că întreaga succesiune de evenimente din Polonia (a se vedea *supra*, pct. 14-28) demonstrează foarte clar că reformele succesive în domeniul justiției au vizat slăbirea independenței justiției, începând cu

neregulile grave care au afectat alegerea judecătorilor Curții Constituționale în decembrie 2015, apoi, în special, reorganizarea KRS și înființarea de noi camere în cadrul Curții Supreme, în același timp extinzându-se controlul ministrului Justiției asupra instanțelor și crescând rolul acestuia în materie de disciplină judiciară. În acest moment, Curtea consideră că este important să se facă trimitere la hotărârile sale referitoare la reorganizarea sistemului judiciar polonez (a se vedea *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.*; *Broda și Bojara*; și *Reczkowicz*, toate citate anterior), precum și la cauzele soluționate de CJUE (a se vedea *supra*, pct. 150-156 și 160-161) și hotărârile pronunțate de Curtea Supremă și, respectiv, Curtea Administrativă Supremă (a se vedea *supra*, pct. 100-108 și 109-119). Ca urmare a reformelor succesive, puterea judecătorească – o ramură autonomă a puterii publice – a fost expusă unor ingerințe din partea puterii executive și puterii legislative și, prin urmare, a slăbit considerabil. Cazul reclamantului este o exemplificare a acestei tendințe generale.

349. Având în vedere cele de mai sus, Curtea constată că, din cauza lipsei controlului judecătoresc în speță, statul pârât a încălcat însăși esența dreptului de acces la o instanță al reclamantului (a se vedea *Baka*, citată anterior, pct. 121).

350. În consecință, Curtea constată că a fost încălcat dreptul de acces la o instanță al reclamantului, astfel cum este garantat de art. 6 § 1 din Convenție.

II. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 13 DIN CONVENȚIE

351. Reclamantul s-a plâns, în temeiul art. 13 din Convenție, că a fost privat de o cale de atac internă efectivă în ceea ce privește încetarea prematură a mandatului său de membru judecător al KRS. Art. 13 prevede următoarele:

„Orice persoană, ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de [...] Convenție au fost încălcate, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanțe naționale, chiar și atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale.”

352. Curtea observă că, în esență, capătul de cerere formulat în temeiul art. 13 este același cu cel formulat în temeiul art. 6 § 1. În plus, rolul art. 6 în raport cu art. 13 este acela de *lex specialis*, cerințele art. 13 fiind înglobate în cerințele mai stricte ale art. 6 [a se vedea, de exemplu, *Kudla împotriva Poloniei* (MC), nr. 30210/96, pct. 146, CEDO 2000-XI, precum și *Baka*, citată anterior, pct. 181].

353. În consecință, Curtea constată că nu este necesar să examineze separat admisibilitatea și temeinicia capătului de cerere formulat în temeiul art. 13 din Convenție.

III. CU PRIVIRE LA APLICAREA ART. 41 DIN CONVENȚIE

354. Art. 41 din Convenție prevede:

„Dacă Curtea declară că a avut loc o încălcare a Convenției sau a protocoalelor sale și dacă dreptul intern al înaltei părți contractante nu permite decât o înlăturare incompletă a consecințelor acestei încălcări, Curtea acordă părții lezate, dacă este cazul, o reparație echitabilă.”

A. Prejudiciu

355. Reclamantul a solicitat 50 000 EUR (EUR) cu titlu de despăgubire pentru prejudiciul moral ca urmare a suferinței și chinului cauzate de încălcarea drepturilor sale prevăzute de art. 6 § 1 și art. 13 din Convenție, referindu-se la încetarea anticipată a mandatului său și la lipsa oricărei posibilități de a supune această măsură controlului judecătoresc. A subliniat că alegerea sa în cadrul KRS a servit scopului bunei funcționări a KRS și a constituit îndeplinirea jurământului său în calitate de judecător. Reclamantul a considerat încetarea anticipată a mandatului său o formă de represiune politică și o piedică la îndeplinirea obligațiilor sale legate de protecția independenței justiției care decurg din postul ocupat în cadrul KRS. Ingerința în exercitarea drepturilor sale a fost un instrument pentru atingerea obiectivelor politice ale actualei majorități din Parlament.

356. Guvernul a considerat că pretenția reclamantului era nefondată și a invitat Curtea să o respingă. În cazul în care Curtea ar constata contrariul, Guvernul a remarcat că reclamantul nu și-a justificat susținerea aducând probe privind chinul, vătămarea emoțională, greutățile sau pierderea calității vieții cu care s-a confruntat. În cazul în care Curtea ar constata o încălcare a Convenției în speță, Guvernul a susținut că o constatare a unei încălcări ar trebui considerată ca reprezentând o reparație echitabilă suficientă. În subsidiar, acesta a invitat Curtea să aprecieze problema reparației echitabile pe baza practicii sale în cauze similare și a circumstanțelor economice naționale.

357. Art. 41 împuternicește Curtea să acorde părții vătămate reparația pe care o consideră adecvată [a se vedea *O’Keeffe împotriva Irlandei* (MC), nr. 35810/09, pct. 199, CEDO 2014].

358. Curtea consideră că, în împrejurările specifice ale prezentei cauze, constatarea unei încălcări poate fi considerată, în sine, o reparație echitabilă suficientă pentru orice prejudiciu moral suferit de reclamant și, prin urmare, respinge pretențiile sale în acest sens.

B. Cheltuieli de judecată

359. În timp ce cauza era încă pendinte în fața Camerei, reclamantul a solicitat 24.029,23 EUR, inclusiv TVA, pentru cheltuielile de judecată ocazionate de reprezentarea sa juridică în fața Curții.

360. În urma desesizării, reclamantul a solicitat, în plus, suma de 18.450 de euro, inclusiv TVA, cu titlu de cheltuieli de judecată ocazionate de reprezentarea sa juridică în fața Marii Camere, care urmau să fie plătite după încheierea definitivă a procedurii în fața Curții. Suma totală solicitată era de 42.479,23 EUR, inclusiv TVA. În susținerea pretențiilor sale, reclamantul a prezentat (1) contractul de servicii juridice din 31 iulie 2018 încheiat între acesta și cabinetul de avocatură Pietrzak Sidor și Asociații, însoțit de o factură relevantă; (2) anexa la contractul de servicii juridice din 21 ianuarie 2020 cu o factură proformă pentru suma de 24.029,23 EUR brut; și (3) anexa la acordul din 16 martie 2021, menționat anterior, cu o factură proformă pentru suma de 18.450 EUR brut. Contractul de servicii juridice avea ca obiect pregătirea și depunerea cererii reclamantului, precum și reprezentarea sa în fața Curții. În acesta s-a precizat că reclamantul trebuia să plătească respectivului cabinet de avocatură toate cheltuielile de judecată aferente reprezentării sale.

361. Reclamantul a solicitat, de asemenea, rambursarea cheltuielilor legate de prezența avocaților săi la ședința Marii Camere. Reclamantul și avocații săi intenționau să participe la ședința programată pentru 19 mai 2021 și, în acest sens, a efectuat cheltuieli pentru biletele lor de avion în cuantum de 895,80 EUR, precum și anumite cheltuieli suplimentare pentru închirierea autovehiculului și cazare, pentru care a prezentat documente justificative. În urma deciziei președintelui de a desfășura ședința prin videoconferință, reclamantul a reușit să anuleze rezervările pentru închirierea autovehiculului și cazare și, prin urmare, a retras pretenția în acest sens. Totuși, nu a fost în măsură să anuleze rezervarea biletelor de avion achiziționate la un tarif nerambursabil și, astfel, și-a menținut pretenția în acest sens. În plus, reclamantul a solicitat 938,04 EUR pentru cheltuielile aferente asistenței informatice și închirierii echipamentelor informatice necesare pentru ședința desfășurată prin videoconferință, prezentând documente justificative în acest sens. Suma totală solicitată cu titlu de cheltuieli de judecată era de 44.313,07 EUR.

362. Guvernul a considerat nefondat capătul de cerere privind cheltuielile de judecată ocazionate de procedura în fața Camerei și a invitat Curtea să îl respingă. Acesta nu a prezentat observații la capătul de cerere privind cheltuielile de judecată ocazionate de procedura în fața Marii Camere.

363. Conform jurisprudenței Curții, un reclamant are dreptul la rambursarea cheltuielilor de judecată numai în măsura în care se stabilește caracterul lor real și necesar, precum și caracterul rezonabil al cuantumului acestora. În conformitate cu art. 60 § 2 din Regulamentul Curții, toate pretențiile prezentate trebuie să fie defalcate pe rubrici și însoțite de documentele justificative pertinente; în caz contrar, Curtea poate să respingă cererea în tot sau în parte [a se vedea *Karácsony și alții împotriva Ungariei* (MC), nr. 42461/13 și 44357/13, pct. 189, 17 mai 2016].

364. Curtea constată că suma totală a cheltuielilor de judecată solicitate în legătură cu procedura în fața Curții pare excesivă. Având în vedere considerentele de mai sus, ținând seama de documentele de care dispune și de criteriile de mai sus, Curtea consideră că este rezonabil să acorde reclamantului suma de 30.000 EUR pentru acoperirea cheltuielilor de judecată ocazionate de procedura în fața sa.

C. Dobânzi moratorii

365. Curtea consideră necesar ca rata dobânzilor moratorii să se întemeieze pe rata dobânzii facilității de împrumut marginal, practică de Banca Centrală Europeană, majorată cu trei puncte procentuale.

PENTRU ACESTE MOTIVE, CURTEA,

1. *Declară*, cu majoritate de voturi, că este admisibil capătul de cerere formulat în temeiul art. 6 § 1 din Convenție;
2. *Hotărăște*, cu 16 voturi la 1, că a fost încălcat art. 6 § 1 din Convenție;
3. *Hotărăște*, în unanimitate, că nu este necesar să examineze admisibilitatea și temeinicia capătului de cerere formulat în temeiul art. 13 din Convenție;
4. *Hotărăște*, cu 15 voturi la 2, că o constatare a unei încălcări constituie în sine o reparație echitabilă suficientă pentru orice prejudiciu moral suferit de reclamant;
5. *Hotărăște*, cu 16 voturi la 1,
 - (a) că statul pârât trebuie să plătească reclamantului, în termen de trei luni, suma de 30.000 EUR (treizeci de mii de euro), care trebuie convertită în moneda națională a statului pârât la rata de schimb aplicabilă la data plății, cu titlu de cheltuieli de judecată, plus orice sumă ce poate fi datorată de reclamant cu titlu de impozit;
 - (b) că, de la expirarea termenului de trei luni menționat și până la efectuarea plății, aceste sume trebuie majorate cu o dobândă simplă, la o rată anuală egală cu rata dobânzii facilității de împrumut marginal practică de Banca Centrală Europeană, majorată cu trei puncte procentuale;
6. *Respinge*, cu 15 voturi la 2, cererea de acordare a unei reparații echitabile pentru celelalte capete de cerere.

HOTĂRÂREA GRZĘDA ÎMPOTRIVA POLONIEI

Redactată în limbile engleză și franceză și pronunțată în ședință la 15 martie 2022, în temeiul art. 77 § 2 și § 3 din Regulamentul Curții.

Abel Campos
Grefier-adjunct

Robert Spano
Președinte

În conformitate cu art. 45 § 2 din Convenție și art. 74 § 2 din Regulamentul Curții, la prezenta hotărâre sunt anexate următoarele opinii separate:

- a) opinia concordantă a judecătorului Lemmens;
- b) opinia comună parțial separată a judecătorilor Serghides și Felici;
- c) opinia separată a judecătorului Wojtyczek.

R.S.
A.C.

OPINIA CONCORDANTĂ A JUDECĂTORULUI LEMMENS

I. INTRODUCERE

1. Am votat ca și colegii mei pentru constatarea încălcării art. 6 § 1 din Convenție din cauza unei limitări nejustificate a dreptului de acces la o instanță al reclamantului în ceea ce privește încetarea prematură a mandatului său de membru al Consiliului Național al Magistraturii (KRS).

2. Orice cititor familiarizat cu jurisprudența Curții va constata că prezenta hotărâre se bazează în mare măsură pe ceea ce s-a statuat deja într-o serie de hotărâri recente pronunțate de Cameră (a se vedea *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. împotriva Poloniei*, nr. 4907/18, 7 mai 2021; *Broda și Bojara împotriva Poloniei*, nr. 26691/18 și 27367/18, 29 iunie 2021; *Reczkowicz împotriva Poloniei*, nr. 43447/19, 22 iulie 2021; și *Dolińska-Ficek și Ozimek împotriva Poloniei*, nr. 49868/19 și 57511/19, 8 noiembrie 2021; a se vedea și *Advance Pharma sp. z o.o. împotriva Poloniei*, nr. 1469/20, 3 februarie 2022, încă nedefinitivă, pronunțată după adoptarea prezentei hotărâri în cadrul celei de a doua deliberări a Marii Camere).

Prin urmare, opinia Curții cu privire la reformele justiției din Polonia este deja foarte clară. Ceea ce adaugă prezenta hotărâre la jurisprudența existentă cu privire la acest aspect este confirmarea explicită a Marii Camere. Nimic mai puțin, dar și nimic mai mult.

3. La un nivel mai general, această cauză a oferit Marii Camere posibilitatea de a clarifica metodologia care trebuie utilizată la interpretarea și aplicarea art. 6 § 1 în cauze în care litigiul la nivel național privește legalitatea unei decizii care afectează în mod negativ drepturile unei persoane angajate într-o „funcție publică” (a se vedea pct. 262).

Din păcate, după umila mea părere, prezenta hotărâre nu doar că nu reușește să profite de această ocazie, ci chiar conține unele aplicări confuze ale principiilor consacrate. În cele ce urmează, voi evidenția unele dintre problemele create de prezenta hotărâre.

II. APLICABILITATEA ART. 6 § 1

A. Existența unui „drept” revendicat

4. Sunt de acord cu majoritatea că dreptul invocat de reclamant era dreptul de a îndeplini mandatul pentru care a fost ales (a se vedea pct. 270, 282 și 286). De asemenea, sunt de acord cu majoritatea că, pentru ca acest „drept” să declanșeze aplicarea art. 6 § 1, este suficient că reclamantul „putea pretinde în mod întemeiat, în temeiul legislației poloneze, dreptul la protecție împotriva revocării din funcția sa [...] în [cursul acestuia]” (a se vedea pct. 268).

Pentru ca dreptul să fie „întemeiat”, „Curtea trebuie să verifice numai dacă argumentele reclamantului erau suficient de întemeiate, nu dacă ar fi avut în mod necesar câștig de cauză dacă i s-ar fi acordat acces la o instanță” [a se vedea pct. 268, în care se face trimitere la *Neves e Silva împotriva Portugaliei*, 27 aprilie 1989, pct. 37, seria A nr. 153-A, și *Bilgen împotriva Turciei*, nr. 1571/07, pct. 53, 9 martie 2021; a se vedea de asemenea, în jurisprudența Marii Camere, *Athanassoglou și alții împotriva Elveției* (MC), nr. 27644/95, pct. 48, CEDO 2000-IV]. Astfel cum a afirmat pe bună dreptate judecătorul Sicilianos, Curtea „nu este investită să judece în acest stadiu – pentru o decizie preliminară privind aplicabilitatea art. 6 – dacă dreptul în discuție este recunoscut efectiv în dreptul național cu o certitudine aproape absolută” [a se vedea opinia separată a judecătorului Sicilianos, pct. 4, în cauza *Károly Nagy împotriva Ungariei* (MC), nr. 56665/09, 14 septembrie 2017].

5. Totuși, considerăm că majoritatea face exact acest lucru atunci când efectuează o examinare cvasi-exhaustivă a existenței *efective* a unui drept, protejat prin Constituție, de a îndeplini întregul mandat. Majoritatea nu numai că consideră că „art. 187 § 3 din Constituție prevede și, prin urmare, protejează mandatul de 4 ani al membrilor aleși în cadrul KRS” (a se vedea pct. 270), ci elimină, pe rând, contraargumentele Guvernului, care s-a bazat pe hotărârea din 20 iunie 2017 a Curții Constituționale (a se vedea pct. 275-281).

Această analiză merge prea departe. Instanțele naționale sunt cele care ar fi trebuit să se pronunțe dacă exista întra-adevăr pretinsul drept de a îndeplini un mandat de 4 ani. Pentru aplicabilitatea art. 6 § 1, este suficient ca reclamantul să dovedească faptul că are un drept „întemeiat”.

B. Caracterul „civil” al dreptului

6. Sunt de acord cu majoritatea că, pentru a stabili dacă dreptul invocat de reclamant a avut caracter „civil”, criteriile *Eskelinen* sunt relevante [a se vedea pct. 261, cu trimitere la *Vilho Eskelinen și alții împotriva Finlandei* (MC), nr. 63235/00, pct. 62, CEDO 2007-II]. Aceasta înseamnă că există o prezumție că se aplică art. 6 (sau, mai precis, o prezumție că dreptul invocat de funcționarul are caracter „civil”), pe care Guvernul o poate respinge. Pentru ca prezumția să fie răsturnată, trebuie îndeplinite două condiții. Le voi discuta pe rând.

1. Prima condiție pentru răsturnarea prezumției de aplicabilitate: excluderea accesului la o instanță

7. Majoritatea consideră în mod întemeiat că cerința de excludere „explicită” a accesului la o instanță (prima condiție) este prea strictă și că o astfel de excludere poate fi, de asemenea, de natură implicită (a se vedea pct. 292). Aș adăuga că excluderea poate fi implicită, dar trebuie să fie certă.

8. După ce a clarificat astfel prima condiție, majoritatea consideră că nu este necesar să se răspundă la întrebarea dacă această condiție este îndeplinită în speță (a se vedea pct. 294). Eludând problema, lasă deschisă întrebarea dacă trebuie să se țină seama de căile de atac existente *înainte* de Legea de modificare din 2017 sau de cele (încă) disponibile *după* încetarea mandatului reclamantului în temeiul legii respective (a se compara argumentele părților cu privire la acest aspect, la pct. 180-181 și, respectiv, 196).

În opinia mea, evaluarea ar trebui efectuată pe baza situației existente *înainte* de legea în litigiu, care prevedea încetarea *ex lege* a mandatului reclamantului. Ceea ce spune majoritatea cu privire la întrebarea dacă exista un „drept” în temeiul legislației naționale, și anume că nu se poate răspunde la această întrebare în baza noii legislații [a se vedea pct. 285, cu trimitere la *Baka împotriva Ungariei* (MC), nr. 20261/12, pct. 110, 23 iunie 2016], se aplică în egală măsură chestiunii dacă dreptul în litigiu avea caracter „civil” (*ibidem*, pct. 116).

În prezenta cauză, Curtea ar trebui, așadar, să examineze dacă o decizie privind încetarea mandatului unui membru judecător al KRS în temeiul vechiului sistem (de exemplu, o decizie adoptată de adunarea judecătorilor competentă) putea fi contestată în fața unei instanțe. În acest stadiu al raționamentului, nu se pune problema posibilității sau imposibilității de a contesta încetarea mandatului *ex lege*.

Îmi este greu să îmi dau seama de motivul pentru care nu se continuă examinarea problemei.

2. A doua condiție pentru răsturnarea prezumției de aplicabilitate: justificarea excluderii accesului la o instanță

9. Potrivit celui de-al doilea criteriu *Eskelinen*, Guvernul trebuie să demonstreze că excluderea accesului la o instanță „este justificată de motive obiective în interesul statului” (a se vedea pct. 261 din prezenta hotărâre, cu trimitere la *Vilho Eskelinen și alții*, citată anterior, pct. 62).

Astfel cum s-a amintit în prezenta hotărâre, pentru ca a doua condiție să fie îndeplinită, Guvernul trebuie să demonstreze „că obiectul litigiului în discuție este legat de exercitarea puterii publice sau că a pus sub semnul întrebării legătura specială [de încredere și de loialitate între funcționar și stat, în calitate de angajator]” (a se vedea pct. 261 din prezenta hotărâre, cu trimitere la *Vilho Eskelinen și alții*, citată anterior, pct. 62). Cu alte cuvinte, în cadrul criteriilor *Eskelinen* sunt posibile două justificări, ambele legate de obiectul litigiului: una se referă la „exercitarea puterii publice”, cealaltă se referă la „legătura de încredere și loialitate” dintre cele două părți.

(a) Exercitarea puterii publice

10. Majoritatea nu declară prea multe despre prima dintre justificările posibile. Constată că „Guvernul a susținut că acest capăt de cerere al

reclamantului se referea la exercitarea puterii publice”, dar s-a limitat la a reține că „Guvernul nu a explicat de ce exercitării puterii publice de către membrii judecătorești ai KRS nu i se cuvenea protecție, având în vedere că acest organ are sarcina de a proteja independența justiției” (a se vedea pct. 296).

Acesta este un răspuns destul de formal la argumentul Guvernului. Aș fi preferat ca Curtea să profite de posibilitatea de a explica ce fel de „exercitare a puterii publice” ar fi necesar pentru a justifica excluderea unui funcționar de la accesul la o instanță.

Hotărârea *Eskelinen* nu este foarte clară cu privire la acest aspect, cel puțin nu la pct. 62 citat în pasajul de mai sus. Totuși, dintr-o interpretare a acestui paragraf coroborată cu pct. 59 și 61, consider că se impune concluzia că, potrivit primei justificări a excluderii unui funcționar de la accesul la o instanță, litigiul trebuie să se refere la „funcționarea efectivă a statului” (*ibidem*, pct. 59) sau la exercitarea de prerogative discreționare „inerente suveranității statului” (*ibidem*, pct. 61).

11. Nu îmi este deloc greu să concluzionez că un litigiu privind încetarea prematură a mandatului unui membru al KRS nu are ca obiect funcționarea efectivă sau suveranitatea statului polonez. Indiferent de soluția pronunțată într-un astfel de litigiu, statul își putea continua funcționarea efectivă. Aceasta nu putea nici să afecteze exercitarea puterii suverane a statului pe teritoriul său.

(b) Legătura de încredere și loialitate

12. Guvernul nu a invocat cea de-a doua justificare posibilă, și anume că litigiul dintre reclamant și stat a pus sub semnul întrebării legătura specială de loialitate dintre cele două părți.

Dacă ar fi invocat această justificare, răspunsul ar fi fost pur și simplu că „raportul de muncă al judecătorilor cu statul trebuie înțeles în lumina garanțiilor specifice esențiale pentru independența justiției. Astfel, atunci când se face referire la «încrederea și loialitatea speciale» pe care aceștia trebuie să le respecte, este vorba de loialitate față de statul de drept și democrație, nu față de deținătorii puterii publice” (a se vedea pct. 264, cu trimitere la *Bilgen*, citată anterior, pct. 79, și *Broda și Bojara*, citată anterior, pct. 120; a se vedea și *Gumenyuk și alții împotriva Ucrainei*, nr. 11423/19, pct. 66, 22 iulie 2021). Pentru acest motiv, nu se justifică excluderea membrilor corpului judiciar de la protecția conferită de art. 6 din Convenție în materie de condiții de încadrare în muncă pe baza legăturii speciale de loialitate și încredere cu statul (*Bilgen*, pct. 79; *Broda și Bojara*, pct. 122; și *Gumenyuk și alții*, pct. 66, toate citate anterior).

Asta înseamnă, pe scurt, că a doua justificare nu este una valabilă atunci când litigiul are ca obiect condițiile de „muncă” ale unui judecător.

13. Acest răspuns scurt ar fi suficient. Totuși, majoritatea consacră numeroase paragrafe statului de drept (pct. 299, cu trimitere la *Baka*, citată anterior, pct. 117) și independenței puterii judecătorești (pct. 300-324).

Raționamentul lor se sintetizează astfel: în cazul în care se exclude accesul la o instanță, acest lucru nu poate „să producă efecte în temeiul art. 6 § 1 într-un anumit caz” (a se vedea pct. 299) dacă este incompatibil cu norme superioare. Întrucât, într-adevăr, în prezenta cauză există o incompatibilitate cu cele două principii generale de drept sus-menționate, excluderea reclamantului de la accesul la o instanță nu poate fi justificată.

Un astfel de raționament conduce Curtea departe de „simpla” examinare a chestiunii dacă dreptul invocat de reclamant este unul cu caracter „civil”. Mie mi se pare că, în cazul în care Curtea ar fi trebuit să abordeze aspectele legate de statul de drept și independența puterii judecătorești, locul potrivit ar fi fost examinarea temeiniciei capătului de cerere referitor la lipsa accesului la o instanță, nu examinarea, în etapa admisibilității, a caracterului dreptului care face obiectul litigiului.

III. DREPTUL DE ACCES LA O INSTANȚĂ

14. Cu privire la temeinicia capătului de cerere, hotărârea reiterează că dreptul de acces nu este absolut și că poate fi supus unor limitări, cu condiția ca acestea să nu afecteze însăși esența dreptului respectiv, să urmărească un scop legitim și să fie rezonabil de proporționale cu scopul urmărit [a se vedea pct. 343, cu trimitere la *Baka*, citată anterior, pct. 120, și *Zubac împotriva Croației* (MC), nr. 40160/12, pct. 78, 5 aprilie 2018].

15. Majoritatea este din nou ambiguă cu privire la situația care trebuie evaluată: este presupusa lipsă de acces la o instanță *înainte* de încetarea mandatului reclamantului de membru al KRS, *după* încetarea *ex lege* a mandatului său sau „în orice moment” *înainte și după* legea în litigiu (a se vedea pct. 344, cu trimitere la argumentele Guvernului)?

Ar fi fost de preferat să nu se lase loc de ambiguitate. În realitate, nu se poate să existe ambiguitate. Ceea ce trebuie examinat, pe fond, este situația creată odată cu apariția litigiului; este vorba, desigur, de situația generată de Legea de modificare din 2017. Repet, cauza *Baka* stabilește un precedent clar: lipsa controlului judecătoresc care rezultă din legislația care prevedea încetarea *ex lege* a mandatului de judecător al reclamantului este cea care a făcut obiectul analizei Curții (*Baka*, citată anterior, pct. 121).

Astfel, pentru a stabili caracterul – „civil” sau nu – al dreptului invocat de reclamant, ar trebui să fie luată în considerare situația *anterioară* Legii de modificare din 2017, atunci când nu exista încă nicio ingerință legală în exercitarea acestui drept (a se vedea *supra*, pct. 8); în schimb, pentru a stabili dacă a fost încălcat dreptul de acces la o instanță al reclamantului, ar trebui să fie luată în considerare situația *generată de Legea de modificare din 2017*, care a determinat litigiul dintre reclamant și stat.

16. În cadrul examinării limitării dreptului de acces la o instanță în raport cu litigiul referitor la încetarea prematură a mandatului reclamantului, majoritatea se referă, pe de o parte, la „interesul public puternic pentru

menținerea independenței puterii judecătorești și a statului de drept” și, pe de altă parte, la „contextul general al diferitelor reforme întreprinse de Guvernul polonez – dintre care prezenta cauză reflectă un aspect problematic – care au condus la slăbirea independenței justiției și a respectării normelor de preeminență a dreptului” (a se vedea pct. 346). De asemenea, aceasta observă că Guvernul nu a invocat niciun motiv specific pentru a justifica lipsa controlului judecătoresc, ci doar a reiterat argumentele sale privind inaplicabilitatea art. 6 în speță (a se vedea pct. 347).

Nu am nicio problemă cu aceste afirmații ca atare. Aș dori doar să repet că analiza privind independența justiției, pe care majoritatea o efectuează în cadrul examinării chestiunii dacă pretinsul drept al reclamantului de a-și exercita integral mandatul de membru al KRS are caracter „civil”, s-ar fi încadrat mai bine aici, în analiza temeiniciei capătului de cerere (a se vedea pct. 13 *supra* din această opinie). Chiar și așa, nu consider că este necesară o analiză aprofundată a situației din Polonia pentru a ajunge la concluzia că a fost afectată însăși esența dreptului de acces la o instanță al reclamantului (a se vedea pct. 349, cu trimitere la *Baka*, citată anterior, pct. 121).

IV. OBSERVAȚIE FINALĂ

17. Deși, în opinia mea, ar fi fost de preferat un raționament mai concis și mai precis, nu pot să neg că semnificația preconizată a prezentei hotărâri constă tocmai în analiza situației din Polonia și în aprecierea că puterea legislativă și cea executivă din Polonia au întreprins și continuă să întreprindă reforme menite să „slăbească” puterea judecătorească (a se vedea pct. 348; cuvântul „slăbire” este probabil o subestimare).

Puterea judecătorească constituie ramura puterii publice menită să protejeze drepturile cetățenilor, indiferent dacă aceste drepturi sunt drepturi fundamentale sau drepturi ordinare și dacă ingerința în exercitarea drepturilor unei persoane provine de la o altă persoană sau de la o autoritate investită cu putere publică. Cu puterea judecătorească transformată într-o simplă ramură judiciară a puterilor politice actuale și lipsită de independența care îi dă curajul și legitimitatea de a se opune acestor puteri atunci când este necesar, o astfel de protecție devine în multe cazuri o iluzie.

Comentariile mele de mai sus nu sunt în nici un fel menite să diminueze acest mesaj de bază. Ele se referă numai la analiza juridică în temeiul art. 6 § 1 din Convenție.

OPINIA COMUNĂ PARȚIAL SEPARATĂ A JUDECĂTORILOR SERGHIDES ȘI FELICI

Reparație echitabilă în temeiul art. 41 din Convenție: prejudiciu moral

A. Introducere

1. Singurul nostru dezacord cu hotărârea se referă la pct. 4 și 6 din dispozitiv, în care se statuează „că o constatare a unei încălcări constituie în sine o reparație echitabilă suficientă pentru orice prejudiciu moral suferit de reclamant” și, respectiv, că se respinge „cererea de acordare a unei reparații echitabile pentru celelalte capete de cerere”.

2. Prin urmare, dezacordul nostru se concentrează pe decizia de a nu acorda reclamantului o sumă cu titlu de despăgubire pentru prejudiciul moral (a se vedea pct. 357-358 din hotărâre și punctele de mai sus din dispozitiv).

B. Îndeplinirea cerințelor prevăzute de art. 41

3. Reclamantul a solicitat despăgubire pentru prejudiciul moral corespunzător suferinței și chinului cauzate de încălcarea drepturilor sale prevăzute de art. 6 § 1 și art. 13 din Convenție, în urma încetării anticipate a mandatului său și a lipsei oricărei posibilități de exercitare a controlului judecătoresc în privința măsurii (a se vedea pct. 355 din hotărâre). Totuși, ne limităm doar la capătul de cerere formulat de reclamant în temeiul art. 6, întrucât ne alăturăm celorlalți colegi eminenți pentru a constata că nu este necesară examinarea admisibilității și temeiniciei capătului de cerere formulat în temeiul art. 13 din Convenție. Spre deosebire de majoritate, noi acceptăm susținerea reclamantului că încetarea anticipată a mandatului său i-a cauzat suferință și chin.

4. În opinia noastră, toate cerințele art. 41 sunt îndeplinite în prezenta cauză pentru acordarea unei reparații echitabile: „a fost încălcată” o dispoziție a Convenției, mai precis art. 6; Înalta Parte Contractantă în cauză nu permite sau permite „doar o reparație parțială”; și este „necesar” ca o astfel de reparație să i se acorde reclamantului confruntat cu suferință și chin.

C. „Constatarea unei încălcări” și „reparația echitabilă” în temeiul art. 41

5. La pct. 357 din hotărâre, cu trimitere la *O’Keeffe împotriva Irlandei* [(MC), nr. 35810/09, pct. 199, CEDO 2014], se constată că „[a]rt. 41 împuternicește Curtea să acorde părții vătămate reparația pe care o consideră

adecvată”. Iar la pct. 358 Curtea „consideră că, în împrejurările specifice ale prezentei cauze, constatarea unei încălcări poate fi considerată, în sine, o reparație echitabilă suficientă pentru orice prejudiciu moral suferit de reclamant și, prin urmare, respinge pretențiile sale în acest sens”.

6. Cu tot respectul, nu suntem de acord cu raționamentul și concluzia expuse mai sus de către Curte, care, deși a constatat o încălcare a dreptului de acces la o instanță al reclamantului, astfel cum este garantat de art. 6 § 1 din Convenție, nu i-a acordat totuși reclamantului nicio despăgubire cu titlu de despăgubire pentru prejudiciul moral.

7. Considerăm că o constatare a unei încălcări a art. 6 nu constituie o reparație echitabilă suficientă pentru orice prejudiciu moral care ar fi putut fi suferit de reclamant. Art. 41 din Convenție, astfel cum a fost formulat, nu poate fi interpretat în sensul că, dacă Curtea declară că „a avut loc o încălcare a Convenției” ar putea constitui, în sine, o „reparație echitabilă pentru partea vătămată”. Asta pentru că *prima este o condiție prealabilă pentru cea de-a doua și nu se poate considera că acestea sunt identice* [a se vedea, de asemenea, pct. 9 din opinia parțial separată a judecătorului Serghides în cauza *Abdi Ibrahim împotriva Norvegiei* (MC), 15379/16, 10 decembrie 2021].

8. Totuși, chiar dacă am greși în interpretarea noastră de mai sus a art. 41, tot i-am acorda o despăgubire pentru prejudiciul moral deoarece considerăm că, în *împrejurările specifice ale prezentei cauze*, reclamantul ar trebui să primească o reparație echitabilă pentru un astfel de prejudiciu.

D. Concluzie: consecințele neacordării unei despăgubiri pentru prejudiciul moral

9. Faptul de a nu acorda reclamantului o sumă cu titlu de despăgubire pentru prejudiciul moral pentru încălcarea dreptului său în temeiul art. 6 face, în opinia noastră, ca protecția dreptului său să fie iluzorie și fictivă. Acest lucru contravine jurisprudenței Curții potrivit căreia protecția drepturilor omului trebuie să fie concretă și efectivă, nu teoretică și iluzorie, așa cum impune principiul efectivității care este inerent Convenției (a se vedea *Artico împotriva Italiei*, pct. 33, 47-48, 13 mai 1980, seria A nr. 37).

10. Prin urmare, noi i-am fi acordat reclamantului o sumă pentru prejudiciul moral, cu titlu de reparație echitabilă în temeiul art. 41 din Convenție. Totuși, din moment ce suntem în minoritate, nu este necesar să se stabilească suma care ar fi trebuit acordată.

OPINIA SEPARATĂ A JUDECĂTORULUI WOJTYCZEK

Cu tot respectul față de colegii mei, nu pot să fiu de acord cu opinia lor că art. 6 este aplicabil în speță. Întrucât, în opinia mea, această dispoziție nu este aplicabilă, nu ar fi putut fi încălcată. În plus, am rezerve serioase cu privire la procedura aplicată în speță.

1. Observații preliminare

1.1. Cauza abordează chestiuni care sunt importante pentru statul de drept. Statul de drept se întemeiază pe metanorme clare și precise referitoare în special la validitatea legii, interpretarea ei, deducția de norme din norme, precum și conflictele dintre acestea. Începe cu încrederea în puterea, precizia și claritatea argumentului juridic, precum și cu calitatea raționamentului juridic și rigoarea metodologică. Constă în respectarea strictă, de către deținătorii puterii publice, a normelor juridice care definesc mandatul și întinderea prerogativelor lor. Presupune o justiție procedurală suplimentară, cu respectarea corespunzătoare a drepturilor părților la diferite tipuri de proceduri judiciare și nejudiciare.

1.2. Cauza se referă, de asemenea, la organizarea puterii judecătorești a statului. Scopul principal al puterii judecătorești este justiția materială. Organizarea puterii judecătorești ar trebui să aibă ca scop calitatea sistemului și capacitatea acestuia de a realiza justiția materială. Unul dintre cele mai importante instrumente pentru atingerea acestui scop este independența și imparțialitatea justiției. Independența justiției are, prin urmare, o valoare instrumentală – deși foarte importantă – și nu este obiectivul final. Punerea sa în aplicare depinde de aranjamente instituționale: separarea puterilor și un sistem eficient de control și echilibru în relațiile interinstituționale. Într-o democrație constituțională, „controlul efectuat de un organ judiciar independent asupra legalității unei măsuri precum revocarea din funcție” (a se vedea pct. 327) este în primul rând o chestiune de garanții juridice obiective și un element de organizare a statului care poate fi instituit fără a acorda deținătorilor puterii în discuție drepturi subiective individuale, care – prin definiție – ar servi la protejarea intereselor individuale. În același timp, este de la sine înțeles că judecătorii sunt titulari de drepturi în chestiuni legate de interesele lor individuale legitime (cu privire la aceste chestiuni, fac trimitere la pct. 6 din opinia separată pe care am anexat-o la hotărârea *Broda și Bojara împotriva Poloniei*, nr. 26691/18 și 27367/18, 29 iunie 2021).

2. Probleme legate de justiția procedurală

2.1. Prezenta cauză ridică serioase probleme de justiție procedurală. Guvernul pârât s-a opus desesizării în favoarea Marii Camere. A expus anumite motive pentru poziția sa, nu mai puțin extinse decât cele prezentate

de alte guverne care s-au opus desesizării. Totuși, la 9 februarie 2021, Camera a decis să respingă obiecția Guvernului la desesizare. În hotărârea pronunțată în prezenta cauză, constatând că Guvernul nu a contestat decizia Camerei în procedura desfășurată în fața acesteia, Marea Cameră „**nu s-a pronunțat** cu privire la decizia camerei de a se desesiza” (a se vedea pct. 11, sublinierea noastră).

2.2. Curtea a stabilit următoarele principii privind procedura [a se vedea *Sabri Güneş împotriva Turciei* (MC), nr. 27396/06, pct. 50, 29 iunie 2012]:

„Chiar dacă aceasta nu este obligată formal să își urmărească deciziile sau hotărârile anterioare, Curtea consideră că este în interesul securității juridice, al previzibilității și al egalității în fața legii ca ea să nu se îndepărteze de propriile precedente fără un motiv valabil [a se vedea, de exemplu, *Chapman împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 27238/95, pct. 70, CEDO 2001-I]. Același lucru este valabil, *a fortiori*, în domeniul regulilor procedurale, unde securitatea juridică se impune și mai mult și unde precedentele Curții ar trebui să fie urmărite cu mai multă rigoare pentru a asigura respectarea exigențelor de previzibilitate și de coerență care servesc interesele tuturor părților implicate în procedură.”

Aș dori să remarc, în acest context, că a fost o practică constantă, până în prezent, să se admită obiecțiile guvernelor pârâte la desesizare.

2.3. Marea Cameră s-a declarat, în plus, competentă să examineze decizia privind desesizarea Camerei [a se vedea *Scoppola împotriva Italiei* (nr. 2) (MC), nr. 10249/03, pct. 60, 17 septembrie 2009]:

„Având în vedere cele de mai sus, Curtea consideră că deciziile Secției a doua de a declara cererea admisibilă și de a se desesiza în favoarea Marii Camere au fost adoptate în conformitate cu Convenția și normele acesteia și nu aduc atingere examinării ulterioare a cauzei.”

Deși, în acea cauză, examinarea deciziei de desesizare a fost efectuată ca răspuns la argumentele Guvernului, nimic nu împiedică Marea Cameră să efectueze o astfel de examinare *proprio motu*. Obiecția Guvernului rămâne valabilă, chiar dacă Guvernul decide să nu prezinte observații suplimentare cu privire la acest aspect în fața Marii Camere.

Marea Cameră s-a abținut să confirme decizia Camerei de desesizare în cauza *GrzeȔa împotriva Poloniei*. Totuși, având în vedere cele de mai sus, Marea Cameră ar fi trebuit să verifice dacă decizia Camerei de desesizare în favoarea Marii Camere a fost adoptată în conformitate cu Convenția și Regulamentul Curții și nu a adus atingere examinării ulterioare a cauzei.

2.4. Camera, prin decizia de desesizare și de respingere a obiecției Guvernului, nu a pronunțat o decizie motivată. Totuși, grefa a pregătit un comunicat de presă oficial în care explică motivele deciziei luate, după cum urmează:

„Camera a considerat că, pentru ca obiecția Guvernului să fie considerată validă în temeiul art. 30 din Convenție coroborat cu art. 72 § 4 din Regulament, trebuie să se convingă că Guvernul a prezentat motive pentru care prezenta cauză nu ar îndeplini criteriile prevăzute de art. 30 și nu ar ridica «o problemă gravă privitoare la interpretarea Convenției sau a protocoalelor sale» sau că «soluționarea unei probleme» în fața unei

Camere nu ar putea conduce «la o contradicție cu o hotărâre pronunțată anterior de Curte».

Observ în acest context că, în primul rând, astfel de cerințe nu au fost formulate până în prezent și ar fi putut constitui o surpriză pentru părți. În al doilea rând, este pur și simplu imposibil ca o parte să prezinte motive pentru care o cauză nu ar îndeplini criteriile prevăzute de art. 30 (a se vedea în această privință pct. 3.1. *infra*), dacă instanța de trimitere nu a explicat anterior motivul pentru care – în opinia sa – o cauză îndeplinește aceste criterii.

2.5. Comunicatul de presă mai precizează următoarele:

„Camera a luat notă de motivele prezentate de Guvernul polonez în susținerea obiecției sale. În cadrul aprecierii Camerei, aceste motive, limitate în esență la invocarea puterii de obiecție care era – și care este încă – în mod oficial la dispoziția Guvernului, în conformitate cu art. 30 încă neschimbat, ar putea fi considerate ca fiind echivalente cu încercarea de a reafirma opțiunile de politică juridică pe care Polonia le-a făcut ea însăși în mod voluntar și fără rezerve prin semnarea Declarației de la Brighton și ratificarea Protocolului nr. 15.”

Menționez că Protocolul nr. 15 conține o dispoziție tranzitorie (art. 8 § 2), care confirmă în mod clar dreptul guvernelor de a se opune desesizării în cauze pendinte:

„Modificarea introdusă prin art. 3 din prezentul protocol nu se aplică cauzelor pendinte în care una dintre părți s-a opus, anterior intrării în vigoare a prezentului protocol, propunerii uneia dintre camerele Curții de a se desesiza în favoarea Marii Camere.”

În Raportul explicativ referitor la Protocolul nr. 15 se folosește termenul „**dreptul părților de a se opune desesizării**” (Raportul explicativ, pct. 16, sublinierea noastră), subliniind fără echivoc un drept procedural „puternic”. Se arată, de asemenea, că dispoziția tranzitorie enunțată în art. 8 § 2 a fost introdusă „din grijă pentru securitatea juridică și previzibilitatea procedurală” (*ibidem*, pct. 20). Prin urmare, este clar că Protocolul nr. 15 nu este un argument valabil pentru respingerea obiecției Guvernului la desesizare.

2.6. În comunicatul de presă se menționează Declarația de la Brighton. Observ că, până în prezent, Curtea a evitat să se bazeze, în interpretarea dispozițiilor Convenției, pe declarațiile adoptate la conferințe diplomatice [o excepție notabilă este decizia foarte specifică în cauza *Burmych și alții împotriva Ucrainei* (MC), nr. 46852/13 et al., pct. 121, 189-193 și 212, 12 octombrie 2017].

2.7. În perioada ulterioară adoptării Declarației de la Brighton (20 aprilie 2012), au fost acceptate obiecțiile guvernelor la desesizare. O cameră a Curții a examinat o obiecție la desesizare ridicată de Guvernul Elveției în cauza *Al-Dulimi și Montana Management Inc. împotriva Elveției* (nr. 5809/08, pct. 9, 26 noiembrie 2013). În hotărârea din 17 septembrie 2013, adică tot după deschiderea spre semnare a Protocolului nr. 15 (24 iunie 2013), Camera a luat act de obiecția Guvernului și a continuat examinarea cauzei. În mod similar,

în cauza *Trabelsi împotriva Belgiei*, nr. 140/10, pct. 54, CEDO 2014, o cameră a admis obiecția Guvernului la desesizare, depusă la 8 noiembrie 2013.

2.8. În comunicatul de presă sus-menționat se susține, în esență, că Guvernul pârât a fost împiedicat (*estopped*) să exercite dreptul de a se opune desesizării. Doctrina juridică internațională a exprimat, în special, următoarele puncte de vedere cu privire la estoppel [Th. Cottier și J.P. Müller, „Estoppel”, în A. Peters și R. Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, (Oxford University Press 2008) www.mpepil.com, accesat la 9 februarie 2022, pct. 1]:

„În pofida diferitelor percepții și definiții din doctrină și practică, următoarele caracteristici și elemente constitutive ale estoppel-ului în dreptul internațional public sunt general acceptate astăzi, astfel cum a declarat judecătorul Spender în cauza *Templul Preah Vihear*,

«principiul urmărește să împiedice un stat să conteste în fața Curții o situație contrară unei reprezentări clare și neechivoce pe care a făcut-o anterior unui alt stat, fie explicit, fie implicit, reprezentare de care celălalt stat era îndreptățit, în împrejurările respective, să se prevaleze și, în fapt, s-a și prevalat și, prin urmare, celălalt stat a fost prejudiciat sau statul care a procedat astfel a obținut el însuși un beneficiu sau un avantaj.» {Cauza privind *Templul Preah Vihear* (Cambogia/Thailanda) (*Fond*) (*Opinia separată a lui Sir Percy Spender*) 143-144; Curtea Internațională de Justiție [...]}

Camera s-a bazat în mod eronat pe doctrina estoppel, condițiile pentru estoppel nefiind îndeplinite. În special, reprezentarea nu a fost nici clară, nici neechivocă. În plus, nu există nici prejudiciu pentru o altă parte, nici avantaj neloial pentru stat.

2.9. Motivele prezentate în comunicatul de presă cu privire la obiecția Guvernului nu puteau fi invocate cu privire la obiecția unui reclamant individual. Prin urmare, abordarea adoptată aduce atingere principiului egalității armelor între părți. Potrivit abordării astfel adoptate, o parte (reclamantul) avea dreptul nelimitat de a se opune desesizării (neafectat de Declarația de la Brighton), în timp ce cealaltă parte (Guvernul) era privată de acest drept în temeiul Declarației de la Brighton.

2.10. Pentru toate aceste motive, decizia Camerei de desesizare în favoarea Marii Camere și decizia Marii Camere de a nu examina desesizarea sunt ambele viciate din punct de vedere procedural.

3. Probleme de metodologie juridică

3.1. Problema juridică fundamentală în discuție

3.1.1. Majoritatea definește astfel, la pct. 265, cea mai importantă problemă juridică în discuție:

„Curtea observă că prezenta cauză ridică o problemă nouă, și anume întrebarea dacă art. 6 § 1 sub aspect civil este aplicabil unui litigiu care rezultă din încetarea prematură

a mandatului reclamantului în calitate de membru judecător al KRS, acesta rămânând totuși cu funcția de judecător.”

Această abordare ridică cel puțin patru obiecții.

În primul rând, pct. 265 este situat la începutul părții intitulate „Aplicarea principiilor generale în prezenta cauză”, ceea ce sugerează că noua problemă se limitează la aplicarea unor principii consacrate.

În al doilea rând, problema este formulată ca fiind specifică sistemului, limitată la sistemul juridic polonez și legată de încetarea prematură a mandatului **actualului** reclamant în calitate de membru judecător al **KRS**. Rolul Marii Camere este de a soluționa problemele juridice generale care apar în raport cu Convenția, relevante pentru toate Înaltele Părți Contractante. O problemă juridică specifică sistemului nu prea necesită examinare de către Marea Cameră.

În al treilea rând, principala problemă juridică definită de majoritate are o importanță practică limitată pentru statul pârât și privește o problemă secundară din perspectiva statului de drept în Polonia. Probleme juridice mult mai importante privind reforma sistemului judiciar polonez au fost deja soluționate în mai multe hotărâri pronunțate de Cameră (a se vedea *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. împotriva Poloniei*, nr. 4907/18, 7 mai 2021; *Reczkowicz împotriva Poloniei*, nr. 43447/19, 22 iulie 2021; *Dolińska-Ficek și Ozimek împotriva Poloniei*, nr. 49868/19 și 57511/19, 8 noiembrie 2021; și *Advance Pharma sp. z o.o. împotriva Poloniei*, nr. 1469/20, 3 februarie 2022). Este greu de înțeles de ce în prezenta cauză Camera s-a desesizat în favoarea Marii Camere, deși alte cauze, introduse împotriva Poloniei și privind chestiuni mai importante legate de independența justiției, au fost soluționate de o cameră.

În al patrulea rând, și mai important, majoritatea prezintă eronat problema juridică fundamentală invocată de reclamant. În speță, mandatul reclamantului în cadrul Consiliului Național al Magistraturii a fost revocat *ex lege* odată cu intrarea în vigoare a dispozițiilor legislative generale în litigiu (art. 6 din Legea din 8 decembrie 2017 de modificare a Legii privind Consiliul Național al Magistraturii și anumite alte legi – prezentate la pct. 76). Reclamantul s-a plâns în esență că a fost privat de acces la o instanță competentă să invalideze măsurile legislative adoptate. În acest context, cea mai importantă problemă juridică ridicată în speță este întrebarea dacă art. 6 cuprinde dreptul de acces la o instanță competentă să controleze și să invalideze legislația primară.

3.1.2. În opinia concurentă pe care am anexat-o la hotărârea *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* (citată anterior), am prezentat în detaliu jurisprudența Curții referitoare la problema aplicabilității art. 6 în privința controlului constituționalității legilor. Excluderea aplicabilității art. 6 în cazul controlului constituționalității legilor pare a fi regula, în timp ce hotărârile și deciziile prin care art. 6 este declarat aplicabil unui astfel de control pare mai degrabă o excepție, justificată de anumite motive specifice. În orice caz, această chestiune necesită clarificări din partea Marii Camere. Regret că Marea

Cameră a decis să evite acest aspect crucial al cauzei și să își motiveze hotărârea ca și cum ar fi vorba despre simplul drept de acces la o instanță competentă doar să aplice legislația.

3.2. Aspecte de metodologie juridică

3.2.1. Prezenta cauză evidențiază încă o dată dificultatea stabilirii conținutului dreptului național în procedurile în fața Curții (a se vedea opinia separată pe care am anexat-o la hotărârea *Broda și Bojara*, citată anterior). Stabilirea conținutului dreptului național este o sarcină dificilă pentru o instanță internațională, iar principiul *iura novit curia* în proceduri judiciare internaționale nu se aplică dreptului național. Sarcina în cauză impune Curții să elaboreze o metodologie clar definită și omogenă și să ia în considerare toate elementele relevante ale dreptului național, inclusiv metanorme, astfel cum sunt înțelese și aplicate în sistemele juridice naționale.

3.2.2. În speță, Curtea, deși urmărește stabilirea conținutului dreptului național, aplică abordări foarte diferite în privința diferitelor probleme juridice în discuție. Prin urmare, se stabilesc norme de drept național diferite în temeiul unor metodologii diferite și, în special, în temeiul unor reguli de interpretare diferite.

Problema dacă, în dreptul național, există un drept subiectiv al unui membru al Consiliului Național al Magistraturii de a rămâne în funcție până la sfârșitul mandatului de 4 ani este abordată de majoritate în principal pe baza unei lecturi *prima facie* a literei Constituției. Deși Curtea face trimitere la patru hotărâri interne, trebuie subliniat că în aceste hotărâri nu se răspunde la întrebarea privind existența unui drept subiectiv, în timp ce în motivare se trece sub tăcere jurisprudența relevantă referitoare la chestiunea dacă dispozițiile care definesc mandatul constituie un izvor de drepturi subiective. Interpretarea literală („litera legii”) este considerată decisivă. Interpretarea sistemică și teleologică, precum și jurisprudența națională sunt respinse tacit ca fiind irelevante.

Problema dacă Constituția țării permite alegerea de către Parlament a membrilor judecătorești ai Consiliului Național al Magistraturii este abordată pe baza jurisprudenței relevante („punerea în practică a legii”) și a unei interpretări sistemice a Constituției, în timp ce interpretarea literală a Constituției este respinsă tacit ca fiind irelevantă.

Problema dacă, în dreptul național, reclamantul a avut acces la o instanță, pentru a contesta măsurile privind încetarea mandatului său, este abordată în principal pe baza argumentelor Guvernului („dreptul potrivit observațiilor părților”). Dispozițiile constituționale și legislative relevante, precum și jurisprudența relevantă sunt trecute sub tăcere. Nu se aplică metode de interpretare literale, sistemice și funcționale. Curtea se ține de adevărul formal.

Contextul general al reformelor judiciare este stabilit *proprio motu*, ținând seama de legislația relevantă și jurisprudența instanțelor naționale,

jurisprudența CJUE, precum și declarațiile făcute de diferite organe internaționale (elemente atât ale „literii legii”, cât și ale „punerii în practică a legii”). Scopul Curții în acest domeniu este de a stabili adevărul material. Este interesant faptul că declarațiile diferitelor organe internaționale devin un element important în interpretarea dreptului național.

3.2.3. Această convenabilă selecție metodologică este greu de conciliat cu preeminența dreptului internațional. Prin urmare, soluția prezentei cauze este cu adevărat surprinzătoare. Referitor la întrebarea esențială – dacă reclamantul a avut acces la o instanță – Curtea recunoaște că nu este în măsură să ofere un răspuns cert (a se vedea pct. 294). Constatarea unei încălcări a art. 6 se bazează, așadar, pe concesiile generale ale Guvernului (contestată de reclamant la pct. 54 din observațiile sale, din 3 martie 2020), potrivit căreia accesul la o instanță era exclus (a se vedea pct. 344). Conținutul exact al normelor juridice naționale relevante rămâne neclar pentru Curte și, prin urmare, nu este nici măcar sigur că o problemă de acces la o instanță există cu adevărat în sistemul juridic național.

4. Conținutul dreptului național

4.1. Problema accesului la o instanță în dreptul național

4.1.1. Problema accesului la o instanță competentă să invalideze legislația primară este abordată în Constituția Poloniei, în special la art. 79 din aceasta. Această dispoziție, care nu este menționată în partea din hotărâre care prezintă dreptul național (a se vedea pct. 66), are următorul cuprins (traducere oficială pe website-ul Seimului polonez, sublinierea noastră):

„În conformitate cu principiile prevăzute de lege, orice persoană ale cărei **libertăți sau drepturi constituționale** au fost încălcate are dreptul de a introduce o cale de atac în fața Curții Constituționale pentru a obține hotărârea acestuia privind conformitatea cu Constituția a unei legi sau a unui alt act normativ **pe baza căruia o instanță sau un organ al administrației publice a pronunțat o hotărâre definitivă** cu privire la libertățile sau drepturile sale ori cu privire la obligațiile sale specificate în Constituție.”

4.1.2. Textul acestei dispoziții necesită două observații. În primul rând, persoanele particulare pot contesta constituționalitatea legislației primare prin introducerea unei plângeri constituționale numai dacă s-a emis un act individual care aplică această legislație. Persoanele particulare nu pot depune o plângere constituțională împotriva legislației care produce efecte *ex lege* fără dispoziții de aplicare. Ar trebui subliniat faptul că accesul personal direct la o instanță competentă să invalideze legislația primară a fost exclus în mod general de art. 79 din Constituție în ceea ce privește orice legislație care produce efecte *ex lege*, fără a impune dispoziții de aplicare individuale.

În al doilea rând, orice persoană care depune o plângere constituțională trebuie să justifice susținerea că libertățile sau drepturile sale constituționale au fost încălcate. În Polonia, art. 187 § 3 din Constituție, care definește mandatul membrilor Consiliului Național al Magistraturii, nu este considerat

un izvor de libertăți sau drepturi constituționale în sensul art. 79 din Constituție (a se vedea *infra*, pct. 4.2).

De asemenea, este important de remarcat faptul că această cauză implică o interacțiune între dispozițiile generale privind accesul la o instanță, adoptate înainte de 2015, și cererea de control și invalidare a legislației adoptate în 2017. Dispozițiile relevante care definesc (sau limitează) sfera de aplicare a accesului la diferitele instanțe – Curtea Constituțională, instanțele de drept comun și instanțele administrative – sunt anterioare reformelor judiciare care au început în 2015. Capătul de cerere formulat de reclamant în acest sens se referă la limitări ale accesului la o instanță consacrate în dispozițiile adoptate înainte de 2015. Toate aceste dispoziții au fost considerate pe scară largă ca fiind conforme cu normele statului de drept. Paradoxul cauzei este că o constatare a unei încălcări a art. 6 se referă la limitările generale enunțate în dispoziții mult mai vechi, care au rămas necontestate până acum.

4.2. Existența unui drept subiectiv

4.2.1. Majoritatea exprimă, la pct. 286, următoarea opinie cu privire la problema aplicabilității art. 6:

„Având în vedere cele de mai sus, Curtea constată că în prezenta cauză a existat un litigiu real și serios cu privire la un drept, și anume acela de a exercita un mandat complet de 4 ani în calitate de membru judecător al KRS, pe care reclamantul îl putea revendica pentru motive întemeiate în legislația națională (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Baka* [împotriva Ungariei (MC), nr. 20261/12], pct. 111, [23 iunie 2016]; *Denisov* [împotriva Ucrainei (MC), nr. 76639/11], pct. 47-49, [25 septembrie 2018]; și *Kövesi* [împotriva României, nr. 3594/19], pct. 116, [5 mai 2020]).”

În opinia mea, această concluzie este eronată. În opinia separată pe care am anexat-o la hotărârea *Broda și Bojara* (citată anterior), am prezentat în detaliu jurisprudența internă și doctrina juridică cu privire la chestiunea dacă dispozițiile care definesc durata mandatului constituie un izvor de drepturi subiective. Analiza arată că răspunsul la această întrebare dat atât de jurisprudența internă, cât și de doctrina juridică, este în mod clar negativ.

4.2.2. Aș adăuga că, în hotărârea din 9 decembrie 2015 (K 35/15), Curtea Constituțională a constatat că art. 2 din Legea din 19 noiembrie 2015 de modificare a Legii privind Curtea Constituțională (Monitorul Oficial – Dz. U. pct. 1928) este incompatibil cu art. 2, art. 7, art. 45 § 1, art. 180 § 1 și § 2 și art. 194 § 1, coroborat cu art. 10 din Constituție, precum și cu art. 6 § 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, dar și cu art. 25 lit. (c) coroborat cu art. 2 și art. 14 § 1 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice. Trebuie subliniat că, în prezenta hotărâre, Curtea Constituțională al Poloniei a considerat că dispoziția supusă controlului era incompatibilă cu garanțiile de independență a justiției, limitând analiza acesteia la dimensiunea obiectivă a întrebării. Nu s-a stabilit nici existența unor drepturi subiective, nici necesitatea de a garanta accesul

individual la o instanță persoanelor care dețin funcții în magistratură. Hotărârea confirmă jurisprudența existentă în acest domeniu.

4.2.3. În temeiul dreptului național, astfel cum a fost interpretat de instanțe și doctrina juridică, pretenția reclamantului potrivit căreia ar fi avut un drept subiectiv nu atinge pragul necesar pentru a fi considerată întemeiată în sensul art. 6. Următorul citat, preluat din hotărârea *Károly Nagy împotriva Ungariei* [(MC), nr. 56665/09, pct. 77, 14 septembrie 2017], poate rezuma situația și în prezenta cauză:

„În consecință, [...] Curtea nu poate decât să concluzioneze că reclamantul nu avea niciun «drept» despre care s-ar putea spune, cel puțin pentru motive întemeiate, că este recunoscut în temeiul dreptului național. A concluziona altfel ar conduce la crearea de către Curte, pe cale de interpretare a art. 6 § 1, a unui drept material care nu avea nicio bază legală în statul pârât.”

4.3. *Sensul art. 187 § 3 din Constituție*

4.3.1. Majoritatea a făcut următoarele constatări cu privire la dreptul național:

„271. Curtea constată că protecția constituțională a inamovibilității judecătorilor aleși membri ai KRS nu a fost pusă sub semnul întrebării până când actuala majoritate parlamentară nu a introdus un proiect de lege de modificare a Legii din 2011 privind KRS la 14 martie 2017, culminând în cele din urmă cu adoptarea Legii de modificare din 2017 (a se vedea *supra*, pct. 35 și 46-50).

272. Curtea observă că Curtea Constituțională, în hotărârea de principiu din 18 iulie 2007 (nr. K 25/07) privind statutul KRS, a considerat că în Constituție nu se prevedea revocarea membrilor judecătorești ai KRS din acest organ înainte de expirarea mandatului lor și că KRS era un organ constituțional întemeiat pe principiul inamovibilității membrilor aleși (a se vedea *supra*, pct. 84-85). Singurele excepții permise erau specificate în mod exhaustiv în Legea din 2001 privind KRS aplicabilă la momentul respectiv, toate acestea referindu-se la incapacitatea obiectivă de a deține o astfel de funcție. Aceste excepții sunt similare celor prevăzute de art. 14 din Legea din 2011 privind KRS, care erau aplicabile la momentul relevant pentru prezenta cerere.”

4.3.2. Aceste constatări sunt inexacte și sunt contrazise la pct. 283, unde se recunoaște existența posibilității de revocare a membrilor KRS, deși se subliniază irelevanța acesteia.

Art. 187 § 3 consacră o garanție obiectivă a statului de drept. Totuși, această garanție obiectivă a mandatului membrilor Consiliului Național al Magistraturii are un caracter limitat și relativ. Este important să se atragă atenția asupra a două acte legislative de punere în aplicare a dispozițiilor constituționale. În temeiul Legii din 1989 privind Consiliul Național al Magistraturii (în vigoare timp de 12 ani până în 2001), art. 7 pct. 3 prevedea următoarele:

„Funcția unui membru ales al Consiliului expiră în cursul mandatului Consiliului în caz de:

[...] (3) revocare de către organul care a efectuat alegerile; [...]

În temeiul Legii din 2001 privind Consiliul Național al Magistraturii (în vigoare timp de 10 ani până în 2011), art. 10 pct. 3 prevedea următoarele:

„Funcția unui membru ales al Consiliului expiră înainte de încheierea mandatului de 4 ani în caz de:

[...] (3) revocare de către organul care a efectuat alegerile; [...]”

În consecință, de la intrarea în vigoare a Constituției în 1997 până în 2011, legislația ordinară a acordat organului care a ales un membru al KRS competența de a revoca această numire *ad nutum*. Membrii KRS puteau fi revocați în orice moment și nu aveau nicio garanție de stabilitate a mandatului lor. Inamovibilitatea lor era limitată. Această practică legislativă necontestată, timp de 14 ani, nu este irelevantă pentru interpretarea Constituției, chiar dacă argumentul nu este decisiv.

4.3.3. În plus, o astfel de soluție a fost acceptată pe scară largă în doctrina juridică. L. Garlicki a exprimat următorul punct de vedere cu privire la această chestiune [„Art. 187”, în L. Garlicki (ed.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Varșovia, 2004, vol. 4, pag. 5-6, sublinierea noastră):

„Constituția nu menționează revocarea unui membru al Consiliului înainte de încheierea mandatului său, dar având în vedere natura Consiliului ca reprezentare *sui generis* a profesiilor și instituțiilor, o **revocare nu ar contraveni naturii acestui organ**. Procedura de revocare ar trebui totuși să fie reglementată prin lege (a se vedea nota 11 la art. 183), iar revocarea nu poate fi efectuată decât de organul care a efectuat alegerea, nu de Consiliu însuși.”

A. Bodnar și Ł. Bojarski au formulat observații cu privire la aceeași chestiune, astfel [„Independența justiției în Polonia”, în A. Seibert-Fohr (ed.), *Judicial Independence in Transition*, Springer, 2012, sublinierea noastră]:

„Membrii KRS **pot să fie demși, în general, de către organele care i-au ales**. În cazul judecătorilor (care constituie majoritatea membrilor KRS), acest lucru nu este periculos pentru integritatea KRS deoarece ei sunt aleși de diferite organe judiciare autonome. Funcția lor este, de asemenea, legată de tipul de instanțe pe care le reprezintă.”

4.3.4. În Polonia exista un acord general în sensul că mandatul de 4 ani prevăzut de art. 187 din Constituție însemna cel mult 4 ani, cu posibilitatea revocării în mod anticipat, în anumite condiții. În acest context, Marea Cameră tinde să substituie interpretării consacrate de către instanțele naționale și doctrina juridică propria interpretare a legislației poloneze.

4.4. Întrebarea cu privire la cine ar trebui să aleagă membrii judecători ai Consiliului Național al Magistraturii

4.4.1. Majoritatea menționează următoarele la pct. 312 (sublinierea noastră):

„În aceeași hotărâre, Curtea Constituțională a statuat că art. 187 § 1 pct. 2) din Constituție **prevedea expres că membrii judecători ai KRS trebuiau să fie aleși de**

judecători (a se vedea *supra*, pct. 84). Această constatare a Curții Constituționale a reprezentat un element important al raționamentului său cu privire la chestiunile care i-au fost supuse examinării. Prin urmare, Curtea constată că, în conformitate cu hotărârea din 18 iulie 2007 a Curții Constituționale, în temeiul Constituției, independența Consiliului este protejată de regula conform căreia majoritatea membrilor săi sunt judecători aleși de alți judecători. Acest sistem are scopul de a asigura posibilitatea Consiliului de a-și exercita în mod efectiv rolul constituțional de gardian al independenței justiției.”

În realitate, în hotărârea din 18 iulie 2007 (K 25/07), Curtea Constituțională a exprimat următoarea opinie:

„Constituția consacră în mod direct la art. 187 § 1 pct. 2) principiul alegerii judecătorilor în cadrul Consiliului Național al Magistraturii, stabilind astfel structura personală a Consiliului. Precizează în mod clar că membrii Consiliului Național al Magistraturii pot să fie judecători, aleși de judecători, fără a menționa elemente suplimentare care să le condiționeze calitatea de membru al Consiliului.”

Potrivit Curții Constituționale, Constituția precizează în mod clar că membrii Consiliului Național al Magistraturii pot să fie judecători. Principiul că judecătorii sunt aleși de judecători este menționat doar în trecere, ca un *obiter dictum*, fără alte argumente de susținere. Această constatare a Curții Constituționale nu a reprezentat un element important al raționamentului său privind chestiunile care i-au fost supuse spre examinare în cauza respectivă (K 25/07).

4.4.2. Majoritatea exprimă, de asemenea, următoarele opinii (pct. 315):

„[Curtea] consideră că revirimentul realizat, în această hotărâre, în raport cu poziția anterioară a Curții Constituționale în hotărârea din 18 iulie 2007, și anume aceea că membrii judecători ai KRS trebuie să fie aleși de judecători, nu a fost însoțit de nicio explicație convingătoare. Dimpotrivă, motivele invocate s-au limitat, de fapt, la «dezacordul» respectivului complet cu jurisprudența anterioară a Curții Constituționale și, prin urmare, astfel de motive ar trebui considerate insuficiente (a se vedea, în aceeași ordine de idei, *Reczkowicz împotriva Poloniei*, nr. 43447/19, pct. 238, 22 iulie 2021). Curtea consideră, de asemenea, că Curtea Constituțională nu a luat în considerare, în constatățile sale din hotărârea din 20 iunie 2017, mandatul constituțional al KRS de a garanta independența justiției.”

Sunt de acord că motivele expuse de Curtea Constituțională au fost nesatisfăcătoare, dar este incorectă afirmația că acestea s-au limitat la exprimarea „dezacordului” respectivului complet cu jurisprudența anterioară a acestei instanțe. Raționamentul conține considerații destul de ample – deși controversate – cu privire la mandatul constituțional al Consiliului Național al Magistraturii de a garanta independența justiției. Constatările instanței din hotărârea din 20 iunie 2017 au luat într-adevăr în considerare mandatul constituțional al Consiliului Național al Magistraturii, deși se poate spune că acestea nu i-au acordat atenția **cuvinită**. Pentru a completa imaginea, aș adăuga că Curtea Constituțională, în aceeași hotărâre, a declarat cu privire la alte câteva chestiuni că era de acord cu opiniile exprimate în jurisprudența sa anterioară.

Aș mai adăuga, în acest context, că Marea Cameră, în speță, realizează în mod tacit un reviriment de la jurisprudența anterioară a Curții, care a subliniat că art. 6 nu permite accesul la o instanță care are competența de a invalida legislația. Nu numai că acest reviriment tacit nu este însoțit de nicio explicație convingătoare, dar nici măcar nu s-a declarat dezacordul cu jurisprudența anterioară.

4.5. *Alte argumente juridice specifice*

4.5.1. Majoritatea caracterizează astfel legislația în litigiu (pct. 299):

„Art. 6 din Legea de modificare din 2017 nu poate fi considerat un astfel de instrument întrucât viza un grup specific de 15 persoane identificabile în mod clar – membrii judecători ai KRS aleși în temeiul reglementării anterioare, printre care și reclamantul –, iar scopul său principal era de a-i înlătura din posturile ocupate în instituția respectivă. Acesta constituia o modificare legislativă cu caracter excepțional, de încetare ex lege a mandatului prevăzut de Constituție al membrilor judecători ai KRS.”

Problema legilor aplicabile în cazuri individuale este de mare complexitate [a se vedea, de exemplu: J. Lege, „Verbot des Einzelfallgesetzes”, în D. Merten, H.-J. Papier (ed.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 2009, pag. 439-492]. Problema abordării adoptate de majoritate este aceea că orice dispoziții tranzitorii se aplică, de obicei, unei categorii de persoane clar identificabile. Critica dezvoltată în raționament fără nicio rezervă sau nuanță subminează orice dispoziții tranzitorii. Ar fi interesant de remarcat, în acest context, punctele de vedere exprimate de Comisia de la Veneția și Direcția Generală Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei, adoptate cu privire la proiectul de lege din Moldova (Memoriul comun urgent *Amicus Curiae* al Comisiei de la Veneția și al Direcției Generale Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) din cadrul Consiliului Europei privind trei chestiuni juridice referitoare la mandatul membrilor organismelor constituționale, Avizul nr. 1003/2020, pct. 36):

„Comisia [de la Veneția] a subliniat că legile ale căror efecte sunt îndreptate împotriva unei anumite persoane (așa-numitele «legi *ad hominem*») sunt contrare statului de drept [notă de subsol omisă]. O abordare similară a fost menținută de CEDO [notă de subsol omisă]. Într-adevăr, *ad hominem* înseamnă referitoare la o persoană, adresată direct unei persoane, legată de sau asociată [*sic*] cu o anumită persoană ori împotriva acesteia. În ceea ce privește contextul actual și chestiunea ridicată de Curtea Constituțională, se pare că modificarea propusă nu este îndreptată împotriva unei anumite persoane (A sau B), ci doar se ocupă [*sic*] de membrii care sunt în funcție în împrejurările tranziției, indiferent de personalitatea lor individuală; nu se referă la un motiv legat de o anumită persoană. Acest lucru este confirmat de faptul că posibilitatea ca actualii membri laici să rămână în funcție este prevăzută în mod explicit, sub rezerva aprobării lor de către o majoritate mai mare decât cea aflată la putere.”

4.5.2. Majoritatea, la pct. 270, argumentează următoarele:

„În această privință, argumentul Guvernului potrivit căruia nu există, în legislația poloneză, un drept de exercitare a autorității publice nu are o importanță deosebită

întrucât reclamantul nu invocă un astfel de drept. Mai degrabă, acesta revendică dreptul de a îndeplini mandatul pentru care a fost ales în mod legal.”

Argumentul Guvernului ar fi necesitat un răspuns diferit. Deosebirea dintre exercitarea autorității publice și îndeplinirea integrală a mandatului nu are sens în contextul prezentei cauze deoarece cele două sunt legate intrinsec. Calitatea de membru al Consiliului Național al Magistraturii merge mână în mână cu exercitarea puterii publice. Membrii Consiliului Național al Magistraturii nu se află acolo în scopul îndeplinirii întregului mandat, ci în scopul exercitării puterii publice. Dacă Parlamentul ar fi ales să priveze membrii aflați în funcție doar de dreptul de vot fără a-i revoca din Consiliu, acest lucru nu ar fi rezolvat problema ridicată de reclamant.

4.5.3. Opinia (exprimată la pct. 279) că membrii judecători ai Consiliului Național al Magistraturii ar putea fi aleși pentru un mandat mai mic de 4 ani este problematică din punct de vedere al Constituției, care prevede că membrii acestuia trebuie să fie aleși pentru o perioadă de 4 ani. Orice persoană aleasă pentru un mandat atât de scurt ar putea încerca să pretindă, invocând hotărârea de față, că limitarea nu este compatibilă cu Constituția.

5. Criteriile *Eskelinen* astfel cum au fost aplicate în speță

5.1. În speță, majoritatea a decis să abordeze cazul pe baza criteriilor *Eskelinen*. Această abordare îndreptățește câteva obiecții.

5.2. În primul rând, astfel cum s-a menționat mai sus, a fost lăsată nerezolvată problema juridică cea mai importantă care apare în speță, și anume dacă art. 6 permite accesul la o instanță competentă să invalideze legislația primară. Întregul raționament evoluează ca și cum ar fi vorba despre accesul la o instanță competentă să aplice legislația.

În al doilea rând, criteriile *Eskelinen* au fost concepute pentru a evalua limitările accesului la o instanță competentă să se pronunțe cu privire la litigii care au ca obiect aplicarea legii, nu conținutul acesteia. Aceste criterii nu sunt deloc adecvate pentru soluționarea problemelor legate de controlul judecătoresc al legislației primare. Atât argumentele părților, cât și raționamentul prezintă o ambiguitate în ceea ce privește întinderea competențelor instanței la care este nevoie de acces. În special, nu este clar modul în care accesul la o instanță competentă să examineze măsurile de aplicare a legii se articulează cu dreptul de acces la o instanță competentă să examineze legislația și de ce excluderea accesului la prima ar trebui să fie relevantă pentru aprecierea excluderii accesului la cea din urmă. În aceste condiții, este foarte greu de înțeles și de urmărit logica raționamentului.

În al treilea rând, răspunsul la a doua întrebare din cadrul criteriilor *Eskelinen* presupune că accesul fusese exclus. Este lipsit de sens să se verifice dacă o excludere este justificată sau nu într-un caz în care nu este sigur că există de fapt o excludere.

În al patrulea rând, așa cum s-a menționat mai sus, limitările aplicate accesului la o instanță competentă să soluționeze capetele de cerere formulate de reclamant au fost instituite cu mult timp înainte de reformele în domeniul justiției, care au început în 2015. Întreaga apreciere a reformelor ulterioare este complet irelevantă pentru a răspunde la întrebarea dacă aceste limitări sunt justificate sau nu. Legitimitatea limitărilor generale anterioare aplicate accesului la o instanță nu poate depinde de legitimitatea reformelor ulterioare ale justiției. Dacă reformele ulterioare ar fi fost conforme cu preeminența dreptului, evaluarea legitimității limitărilor aplicate accesului la o instanță ar fi fost aceeași. În plus, problema care contează pentru public este întrebarea generală dacă astfel de limitări aplicate accesului la o instanță sunt permise în temeiul Convenției și în ce condiții, nu întrebarea specifică la care încearcă să răspundă majoritatea, și anume dacă limitările aplicate accesului la o instanță instituite în Polonia înainte de 2015 erau încă permisibile în contextul restrâns al reformelor justiției puse în aplicare începând din 2015.

În al cincilea rând, majoritatea exprimă următoarele opinii la pct. 264:

„Ar fi o eroare să se presupună că judecătorii pot să respecte statul de drept și să pună în aplicare Convenția dacă legislația națională i-a lipsit de garanțiile prevăzute de articolele din Convenție cu privire la chestiuni care afectează în mod direct independența și imparțialitatea lor individuală (a se vedea *Bilgen* [împotriva Turciei, nr. 1571/07], pct. 79, [9 martie 2021,] precum și *Broda și Bojara*, [citată anterior,] pct. 120 [...]).”

În plus, la pct. 302:

„Curtea reiterează faptul că judecătorii pot să respecte statul de drept și să pună în aplicare Convenția numai dacă legislația națională nu îi privează de garanțiile impuse de Convenție în ceea ce privește chestiunile care afectează în mod direct independența și imparțialitatea lor individuală (a se vedea *supra*, pct. 264).”

Apoi, la pct. 327:

„Membrii corpului judiciar ar trebui să beneficieze – ca și alți cetățeni – de protecție împotriva deciziilor arbitrare din partea puterilor legislative și executive și doar controlul efectuat de un organ judiciar independent asupra legalității unei măsuri precum revocarea din funcție poate face ca această protecție să fie eficientă (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Kövesi*, pct. 124, și *Bilgen*, pct. 79, ambele citate anterior).”

Din aceste citate reiese că – pe de o parte – majoritatea aplică criteriul *Eskelinen* și – pe de altă parte – explică faptul că criteriul *Eskelinen* nu este aplicabil chestiunilor care privesc în mod direct independența justiției deoarece, în orice caz, limitările aplicate accesului la o instanță în acest domeniu nu sunt admisibile *per se*. Cu alte cuvinte, criteriile *Eskelinen* în ansamblu devin inutile în privința judecătorilor. În acest caz, orice considerații privind legitimitatea reformelor justiției în Polonia devin și mai irelevante pentru soluționarea prezentei cauze. Totuși, aceste considerații pot crea confuzie în ceea ce privește aplicabilitatea universală a principiilor generale invocate în prezenta cauză și măsura în care acestea se aplică în contextul specific al reformelor demarate în Polonia începând din 2015.

6. Consecințele juridice ale hotărârii

6.1 Având în vedere natura condițională a încălcării Convenției constatată în speță, pe baza observațiilor Guvernului, și având în vedere că Marea Cameră nu este sigură dacă într-adevăr dreptul național a exclus accesul la o instanță, nu este clar dacă statul pârât trebuie să ia măsuri generale pentru a pune în aplicare această hotărâre.

6.2. Hotărârile Curții produc efecte *erga omnes*. Hotărârea de față se bazează pe ipoteza implicită că art. 6 acordă acces la o instanță competentă să examineze și să invalideze măsurile legislative referitoare la independența și imparțialitatea justiției. Dacă înțeleg corect raționamentul, toate Înaltele Părți Contractante ar trebui să instituie nu numai un mecanism de control judecătoresc al legislației primare și secundare în materie de independență și imparțialitate a justiției, ci și unul de acces liber, pentru judecători, la acest tip de control.

7. Concluzie

7.1. Inițial, drepturile individuale au fost înțelese ca protecții ale persoanelor împotriva actelor autorităților publice. O persoană putea revendica drepturi individuale împotriva puterii publice, dar nu putea revendica drepturi individuale în cursul exercitării puterii publice. Conform abordării tradiționale, astfel cum s-a menționat mai sus, independența justiției este o chestiune de aranjamente instituționale: separarea puterilor și un sistem de control și echilibru în relațiile interinstituționale.

Potrivit jurisprudenței Curții, art. 6 a început să se aplice litigiilor de drept public dintre deținătorii puterii publice, transformându-le implicit într-o chestiune de interes privat. Unii deținători ai puterii publice pot acum să cumuleze, pentru aceleași acțiuni sau situații, avantajele atât ale puterii publice, cât și ale drepturilor individuale, acționând în calitate atât de deținători de putere, cât și de titulari de drepturi [a se vedea în special opiniile separate pe care le-am anexat la hotărârile pronunțate în cauzele *Baka împotriva Ungariei* (MC), nr. 20261/12, 23 iunie 2016; *Szanyi împotriva Ungariei*, nr. 35493/13, 8 noiembrie 2016; *Selahattin Demirtaş împotriva Turciei* (nr. 2), nr. 14305/17, 20 noiembrie 2018; și *Broda și Bojara*, citată anterior]. Dacă – odată cu dezvoltarea jurisprudenței – independența justiției devine din ce în ce mai mult un drept individual al unui judecător, atunci exercitarea puterii judecătorești și a puterii discreționare a judecătorilor devine protejată de drepturile omului. Deosebirea fundamentală în dreptul modern între organele individuale și cele ale statului este neclară și, prin urmare, întreaga noțiune de drepturi individuale este pusă sub semnul întrebării. Prin urmare, statul de drept este erodat. Prezenta hotărâre contribuie la amplificarea acestei tendințe.

7.2. În al doilea rând, prezenta cauză arată că erodarea statului de drept la nivel național poate să contamineze – în multe moduri diferite – statul de drept la nivel supranațional și internațional. Prezenta hotărâre a fost pronunțată fără a ține seama în mod corespunzător de justiția procedurală, iar motivarea nu respectă rigoarea metodologică impusă de statul de drept. În plus, Curtea a evitat să abordeze în mod deschis chestiunea cea mai importantă ridicată de reclamant, și anume problema dacă art. 6 cuprinde accesul la o instanță competentă să examineze și să invalideze legislația primară.

7.3. Această hotărâre nu este un exemplu de bune practici în ceea ce privește punerea în aplicare și respectarea statului de drept.