

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

**Doc. XII-bis
n. 241**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2359

**I giudici in Polonia e nella Repubblica di Moldavia
devono rimanere indipendenti**

Trasmessa il 26 febbraio 2021

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2359 (2021) ⁽¹⁾

Provisional version

Judges in Poland and in the Republic of Moldova must remain independent

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Parliamentary Assembly refers to its previous resolutions on upholding the rule of law and the situation with regard to the judiciary in the member States of the Council of Europe, in particular Resolution 1685 (2009) « Allegations of politically motivated abuses of the criminal justice system in Council of Europe member States », Resolution 2098 (2016) and Recommendation 2087 (2016) « Judicial corruption: urgent need to implement the Assembly's proposals » and Resolution 2188 (2017) « New threats to the rule of law in Council of Europe member States: selected examples ».

2. The Assembly reiterates that respect for the rule of law is one of the core values of the Council of Europe, is closely interlinked with democracy and respect for human rights and can only be achieved in a conducive environment. Corruption and conflicts of interest are always detrimental to its full realisation.

3. With regard to the Republic of Moldova, the Assembly is concerned about the proximity of part of the judiciary to the political authorities, which raises questions

about the effectiveness of efforts to combat abuse of power and corruption.

4. As regards Poland, the Assembly notes that many judges have been subjected to various forms of harassment in recent months. In particular, disciplinary or pre-disciplinary proceedings have been brought against judges who have spoken in public about the independence of the judiciary, criticised ongoing reforms, taken part in activities to bring public attention to issues concerning the rule of law or submitted preliminary questions to the Court of Justice of the European Union (CJEU) or to the Polish Supreme Court. Others have been threatened or effectively demoted. The Assembly condemns the campaign of intimidation waged by the political authorities against certain critical judges and against the justice system in general as well as the lack of protective measures for judges subject to that campaign. Such conduct is unworthy of a democracy and a law-governed State.

5. Access to justice before independent and impartial courts is one of the main indicators for assessing respect for the rule of law in a given country, as pointed out in the « Rule of Law Checklist » produced by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), and which was endorsed by the Assembly in Resolution 2187 (2017). This essential right is safeguarded by Article 6.1 of the European Convention on Human Rights (ETS

(1) *Assembly debate* on 26 January 2021 (3rd Sitting) (see Doc. 15204, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Andrea Orlando). *Text adopted by the Assembly* on 26 January 2021 (3rd Sitting).

No. 5, « the Convention »). In its case law, the European Court of Human Rights (« the Court ») has repeatedly emphasised that for a body to be considered as independent – notably of the executive and of the parties to the case – regard must be had to the manner of appointment of its members, the duration of their term of office, the existence of guarantees against outside pressures and the question of whether the body presents an appearance of independence.

6. The Assembly also refers to Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers, which states that the independence of judges is an « inherent element of the rule of law, and indispensable to judges' impartiality and to the functioning of the judicial system » and that it is « a guarantee of respect for human rights and fundamental freedoms, allowing every person to have confidence in the justice system ». Where judges consider that their independence is threatened, they should be able to have recourse to a council for the judiciary or another independent authority, or they should have effective means of remedy. Councils for the judiciary seek to safeguard the independence of the judiciary and of individual judges; not less than half the members of such councils should be judges chosen by their peers from all levels of the judiciary and with respect for pluralism inside the judiciary.

7. The Assembly points out that these principles have been reaffirmed in the documents of specialised Council of Europe bodies such as the Venice Commission, the Group of States against Corruption (GRECO), the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) and the Consultative Council of European Judges (CCJE).

8. The Assembly notes that its Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee) also examines the issue of the independence of judges in Council of Europe member States in the course of its work and refers to its most recent resolutions – Resolution 2308 (2019) « The functioning of democratic institutions in the Republic of

Moldova », and Resolution 2316 (2020) « The functioning of democratic institutions in Poland ».

9. Having regard to the findings of Resolution 2308 (2019), concerning the Republic of Moldova, which is the subject of an Assembly monitoring procedure, the Assembly is concerned that several attempts to reform the judiciary have not been successful and that corruption, including within the judiciary, remains a widespread phenomenon in this country. It takes note of the latest political changes and the political will on the part of the government to prioritise reform of the justice system, and welcomes the high-level consultations between the authorities and representatives of the Council of Europe.

10. The Assembly accordingly calls on the authorities of the Republic of Moldova to:

10.1. continue the reform of the judiciary, the Superior Council of Magistracy and the prosecution service in line with the recommendations of Council of Europe organs and bodies and in particular to finalise the adoption of the amendments to Article 122 of the Constitution;

10.2. take the necessary steps to implement the new strategy for reform of the judiciary, taking into account the Council of Europe experts' assessment; to this end, the Moldovan authorities should prioritise the issue of the evaluation of judges and prosecutors and make full use of the procedures already available for ensuring the integrity of the judiciary;

10.3. significantly step up their efforts to combat corruption among judges and prosecutors and, to this end, implement the GRECO recommendations;

10.4. continue co-operating with the Venice Commission and with the other Council of Europe organs and bodies.

11. With regard to Poland, the Assembly notes that in view of the concerns which it expressed in Resolution 2316 (2020) concerning the changes in the functioning of the justice system introduced since late

2015, it has opened a monitoring procedure in respect of this country. Poland is the only European Union member State currently undergoing this procedure. The Assembly remains concerned about the events that followed the adoption of the said resolution, notably the entry into force of the law of 20 December 2019, new disciplinary proceedings against judges and proceedings with a view to lifting their immunity, even for things done in the performance of their judicial duties, and further cases of judges being harassed.

12. The Assembly notes that the concerns expressed in Resolution 2316 (2020) remain valid:

12.1. the « constitutional crisis » has not been resolved and the Constitutional Tribunal seems to be firmly under the control of the ruling authorities, preventing it from being an impartial and independent arbiter of constitutionality and the rule of law;

12.2. given the current composition of the National Council of the Judiciary (NCJ) and the judgment handed down by the CJEU on 19 November 2019, the NCJ can no longer be regarded as an autonomous body independent of the legislature and the executive;

12.3. the Disciplinary Chamber of the Supreme Court does not meet the requirements of independence and impartiality set out in the CJEU judgment of 19 November 2019, as the objective circumstances in which that court was formed, its characteristics and the means by which its members have been appointed are capable of giving rise to legitimate doubts, in the minds of subjects of the law, as to the imperviousness of that court to external factors; the same reasoning may be applied to the Supreme Court's Chamber of Extraordinary Control and Public Affairs;

12.4. the powers of the Minister of Justice with respect to the appointment and dismissal of court presidents, disciplinary proceedings against judges and the internal organisation of courts, remain excessive, particularly in view of his powers as Prosecutor General.

13. The Assembly also remains concerned about the reaction of the Polish authorities to the Supreme Court resolution of 23 January 2020 and calls on the Polish authorities to fully abide by this resolution. It is concerned about the legal chaos which the « reform » of the judiciary has meant for citizens in Poland and abroad affected by the decisions of the Polish courts, whose validity has been called into question by the serious doubts over the legitimacy of the procedure for appointing certain judges, including judges of the Constitutional Tribunal and the Supreme Court, as well as the appointment of the latter's First President. It considers that the entry into force of the Law of 20 December 2019 will deter judges from exercising their rights to respect for private life and freedom of expression and association, as enshrined in Articles 8, 10 and 11 of the Convention respectively, and may prevent them from raising doubts as to whether the composition of a court might render proceedings void on grounds of nullity.

14. Accordingly, the Assembly calls on the Polish authorities to:

14.1. refrain from applying the provisions of the Law of 20 December 2019;

14.2. review the changes made to the functioning of the Constitutional Tribunal and the ordinary justice system in the light of Council of Europe standards relating to the rule of law, democracy and human rights; following the findings of the Venice Commission included in its Opinion No. 977/2020 of 22 June 2020 concerning in particular the amendments to the Law on Ordinary Courts introduced since 2017, it would be advisable to:

14.2.1. revert to the previous system of electing judicial members of the National Council of the Judiciary or adopt a reform of the justice system which would effectively ensure its autonomy from the political power;

14.2.2. review the composition, internal structure and powers of the Disciplinary Chamber and the Extraordinary Control and Public Affairs Chamber of the Supreme Court;

14.2.3. review the procedure for the election of the first President of the Supreme Court;

14.2.4. reinstate the powers of the assemblies of judges with respect to the appointment, promotion and dismissal of judges;

14.3. refrain from taking any legislative or administrative measures or other initiatives which might pose a risk to the rule of law and, in particular, to the independence of the judiciary;

14.4. co-operate fully with Council of Europe organs and bodies, including the Venice Commission, and with the institutions of the European Union, on issues related to reform of the judiciary;

14.5. institute a constructive and sustainable dialogue on justice reform with all stakeholders, including opposition parties, representatives of the judiciary, bar associations, civil society and academic experts.

15. The Assembly highlights and recalls the judgments handed down by the CJEU in the cases concerning the early retirement of Supreme Court judges (C-619/18) and ordinary court judges (C-192/18) and the legitimacy of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court (C-585, C-624 and C-625/18), which have made it possible to remedy certain violations of the principles of judi-

cial independence. In particular, it notes with satisfaction that, following the CJEU's judgment of 24 June 2019 (case C-619/18), the judges of the Supreme Court were reinstated in their posts, and calls on the authorities to comply fully and as soon as possible with the other two judgments handed down by the CJEU and with its order of 8 April 2020 (case C-791/19) on provisional measures mainly concerning the suspension of the application of the relevant provisions on the Disciplinary Chamber of the Supreme Court.

16. The Assembly refers to its Resolution 2178 (2017) on the implementation of judgments of the European Court of Human Rights and calls on Poland and the Republic of Moldova to fully implement these judgments and to give political priority to those judgments which reveal a pressing need for wide-ranging reform of the judicial system. As regards Poland, this is valid despite the progress it has realised in the implementation of the Court's judgments concerning excessive length of judicial proceedings.

17. Fully aware of the diversity of legal systems and cultures in Council of Europe member States, the Assembly calls on the Moldovan and Polish authorities to promote a political and legal culture conducive to the implementation of the rule of law and in particular to the independence of the judiciary, in law and in practice.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2359 (2021) ⁽¹⁾

Version provisoire

Les juges doivent rester indépendants en Pologne et en République de Moldova

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. L'Assemblée parlementaire rappelle ses précédentes résolutions relatives au maintien de l'État de droit et à la situation du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe, en particulier la Résolution 1685 (2009) sur les « Allégations d'abus du système de justice pénale, motivés par des considérations politiques, dans les États membres du Conseil de l'Europe », la Résolution 2098 (2016) et la Recommandation 2087 (2016) sur « La corruption judiciaire: nécessité de mettre en œuvre d'urgence les propositions de l'Assemblée » et la Résolution 2188 (2017) sur les « Nouvelles menaces contre la prééminence du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe – exemples sélectionnés ».

2. L'Assemblée rappelle que le respect de l'État de droit est l'une des valeurs centrales du Conseil de l'Europe. Il est étroitement lié à la démocratie et au respect des droits de l'homme et ne peut être mis en pratique que dans un environnement propice. La corruption et les conflits d'intérêts nuisent toujours à sa pleine réalisation.

3. Concernant la République de Moldova, l'Assemblée s'inquiète de la proximité d'une partie du pouvoir judiciaire avec le pouvoir politique, car celle-ci met en cause la lutte efficace contre l'abus de pouvoir et la corruption.

4. Concernant la Pologne, l'Assemblée note que de nombreux juges ont fait l'objet de différentes formes de harcèlement ces derniers mois. Des procédures disciplinaires ou pré-disciplinaires ont notamment été initiées contre des juges qui ont parlé en public de l'indépendance de la justice, critiqué les réformes en cours, participé à des activités de sensibilisation du public aux questions liées à l'État de droit et/ou adressé des questions préjudicielles à la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) ou à la Cour suprême polonaise. Certains juges ont été menacés ou de facto rétrogradés. L'Assemblée condamne la campagne d'intimidation menée par le pouvoir politique contre certains juges critiques et contre le pouvoir judiciaire en général et l'absence de mesures de protection des juges faisant l'objet de cette campagne. Celle-ci n'est pas digne d'une démocratie et d'un État de droit.

5. L'accès à la justice devant des juridictions indépendantes et impartiales est un des indicateurs principaux permettant d'évaluer le respect de l'État de droit dans un pays donné, comme le mentionne la « Liste des critères de l'État de droit » de la Commission européenne pour la démocra-

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 26 janvier 2021 (3^e séance) (voir Doc. 15204, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Andrea Orlando). *Texte adopté par l'Assemblée* le 26 janvier 2021 (3^e séance)..

tie par le droit (Commission de Venise), que l'Assemblée a appuyée dans sa Résolution 2187 (2017). Ce droit essentiel est garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5, « la Convention »). Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné à plusieurs reprises que pour qu'un organe judiciaire soit considéré comme indépendant – notamment à l'égard de l'exécutif et des parties – il faut examiner le mode de désignation de ses membres, la durée de leur mandat, l'existence de garanties contre des pressions extérieures et la question de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance.

6. L'Assemblée se réfère également à la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres qui rappelle que l'indépendance des juges est un « élément inhérent à l'État de droit et indispensable à l'impartialité des juges et au fonctionnement du système judiciaire », et qu'elle est « une garantie du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui permet à toute personne d'avoir confiance dans le système judiciaire ». Lorsque les juges estiment que leur indépendance est menacée, ils devraient pouvoir se tourner vers le conseil de la justice ou vers une autre autorité indépendante, ou disposer de voies effectives de recours. Les conseils de la justice visent à garantir l'indépendance de la justice et celle de chaque juge; au moins la moitié de leurs membres devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire, dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire.

7. L'Assemblée souligne que ces principes ont été réaffirmés dans les documents des instances spécialisées du Conseil de l'Europe tels que la Commission de Venise, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et le Conseil consultatif des juges européens (CCJE).

8. L'Assemblée rappelle que sa Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) examine également la question de l'indépendance

des juges dans les États membres du Conseil de l'Europe dans le cadre de ses travaux et se réfère à ses dernières résolutions – la Résolution 2308 (2019) sur « Le fonctionnement des institutions démocratiques en République de Moldova », et la Résolution 2316 (2020) sur « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne ».

9. Eu égard aux constats de la Résolution 2308 (2019), concernant la République de Moldova qui fait l'objet d'une procédure de suivi de l'Assemblée, l'Assemblée est préoccupée par le fait que plusieurs tentatives de réformer la justice n'ont pas abouti et que la corruption, y compris dans les cercles du pouvoir judiciaire, demeure un phénomène très répandu dans ce pays. Elle prend note des derniers changements politiques et de la volonté politique du gouvernement de donner priorité à la réforme de la justice, et salue les consultations de haut niveau menées entre les autorités et les représentants du Conseil de l'Europe.

10. Ainsi, l'Assemblée appelle les autorités de la République de Moldova:

10.1. à poursuivre la réforme de la justice, du Conseil supérieur de la Magistrature et du ministère public conformément aux recommandations des organes et des instances du Conseil de l'Europe et, notamment à finaliser l'adoption des amendements à l'article 122 de la Constitution;

10.2. à prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la nouvelle stratégie pour la réforme de la justice, en tenant compte de l'analyse des experts du Conseil de l'Europe; à cette fin, les autorités moldaves devraient donner priorité à la question de l'évaluation des juges et des procureurs et utiliser pleinement les procédures existantes pour assurer l'intégrité de la justice;

10.3. à renforcer considérablement leurs efforts pour lutter contre la corruption parmi les juges et les procureurs et, à cette fin, mettre en œuvre les recommandations du GRECO;

10.4. à continuer à coopérer avec la Commission de Venise et avec les autres

instances et organes du Conseil de l'Europe.

11. Concernant la Pologne, l'Assemblée rappelle que, au vu des inquiétudes qu'elle a exprimées dans sa Résolution 2316 (2020) sur les changements dans le fonctionnement du système de la justice introduits depuis fin 2015, elle a ouvert une procédure de suivi à l'égard de ce pays. La Pologne est le seul État membre de l'Union européenne soumis actuellement à cette procédure. L'Assemblée demeure préoccupée par les événements qui ont suivi l'adoption de ladite résolution, notamment l'entrée en vigueur de la loi du 20 décembre 2019, de nouvelles procédures disciplinaires instituées contre des juges, des procédures visant à la levée de leur immunité, y compris pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, ainsi que de nouveaux cas de harcèlement de juges.

12. L'Assemblée relève que les inquiétudes exprimées dans sa Résolution 2316 (2020) demeurent d'actualité:

12.1. la « crise constitutionnelle » n'a pas été réglée et le Tribunal constitutionnel semble être fermement contrôlé par les autorités au pouvoir, ce qui l'empêche d'être un arbitre impartial et indépendant de la constitutionnalité et de l'État de droit;

12.2. vu la composition actuelle du Conseil national de la magistrature et l'arrêt de la CJUE du 19 novembre 2019, le Conseil national de la magistrature ne peut plus être considéré comme un organe autonome et indépendant des autorités législative et exécutive;

12.3. la Chambre disciplinaire de la Cour suprême ne satisfait pas aux exigences d'indépendance et d'impartialité énoncées dans l'arrêt de la CJUE du 19 novembre 2019, car les conditions objectives dans lesquelles elle a été créée, ses caractéristiques et la manière dont ses membres ont été nommés sont de nature à engendrer des doutes légitimes, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de cette instance à l'égard d'éléments extérieurs; le même raisonnement peut être appliqué à la Chambre du contrôle extra-

ordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême;

12.4. les pouvoirs du ministre de la Justice en ce qui concerne la nomination et la révocation des présidents de juridictions, les procédures disciplinaires à l'encontre des juges et l'organisation interne des tribunaux, demeurent excessifs, notamment au vu de sa qualité de procureur général.

13. L'Assemblée demeure également préoccupée par la réaction des autorités polonaises face à la résolution de la Cour suprême du 23 janvier 2020 et elle invite celles-ci à se conformer pleinement à cette résolution. Elle s'inquiète du chaos juridique qu'a entraîné la « réforme » de la justice pour les justiciables, en Pologne et à l'étranger, concernés par les décisions de la justice polonaise dont la validité est mise en question par les doutes sérieux sur la légitimité de la procédure de nomination de certains juges, dont des juges siégeant au Tribunal constitutionnel et à la Cour suprême, ainsi que de la nomination du Premier président de cette dernière. Elle estime que l'entrée en vigueur de la loi du 20 décembre 2019 aura un effet dissuasif sur l'exercice par les juges de leurs droits au respect de la vie privée et à la liberté d'expression et d'association garantis respectivement par les articles 8, 10 et 11 de la Convention et peut les empêcher d'objecter que la composition d'un tribunal pourrait entraîner la nullité d'une procédure judiciaire.

14. Ainsi, l'Assemblée appelle les autorités polonaises:

14.1. à s'abstenir d'appliquer les dispositions de la loi du 20 décembre 2019;

14.2. à revoir les changements introduits dans le fonctionnement du Tribunal constitutionnel et du système de la justice ordinaire à la lumière des normes du Conseil de l'Europe relatives à l'État de droit, à la démocratie et aux droits de l'homme; suite aux constats de la Commission de Venise inclus dans son avis no 977/2020 du 22 juin 2020 concernant notamment les amendements à la loi sur les tribunaux

ordinaires introduits depuis 2017, il conviendrait:

14.2.1. de revenir au précédent système de l'élection des membres-juges du Conseil national de la magistrature ou adopter une réforme de la justice qui assurerait de manière efficace son autonomie par rapport au pouvoir politique;

14.2.2. de revoir la composition, la structure interne et les pouvoirs de la Chambre des affaires disciplinaires et de la Chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême;

14.2.3. de revoir la procédure pour l'élection du premier président de la Cour suprême;

14.2.4. de réinstaurer les pouvoirs des assemblées des juges en matière de nomination, de promotion et de révocation des juges;

14.3. à s'abstenir de prendre des mesures législatives ou administratives ou d'autres initiatives qui pourraient constituer un risque pour l'État de droit et, en particulier, pour l'indépendance de la justice;

14.4. à coopérer pleinement avec les organes et les instances du Conseil de l'Europe, dont la Commission de Venise, et avec les institutions de l'Union européenne sur les questions liées à la réforme de la justice;

14.5. à ouvrir un dialogue constructif et durable sur la réforme de la justice avec toutes les parties prenantes, dont les partis d'opposition, les représentants de la justice, des barreaux, de la société civile et du milieu académique.

15. L'Assemblée met en exergue et rappelle les arrêts de la CJUE dans les affaires

concernant le départ anticipé à la retraite des juges de la Cour suprême (C-619/18) et des juges de juridictions ordinaires (C-192/18) et la légitimité de la chambre disciplinaire de la Cour suprême (C-585, C-624 et C-625/18), qui ont permis de remédier à certaines violations des principes de l'indépendance de la justice. Notamment, elle note avec satisfaction que suite à l'arrêt du 24 juin 2019 (affaire C-619/18), les juges de la Cour suprême ont été rétablis dans leurs fonctions et elle appelle les autorités à se conformer pleinement et dans les meilleurs délais aux deux autres arrêts de la CJEU ainsi qu'à son ordonnance du 8 avril 2020 (affaire C-791/19) sur les mesures provisoires concernant principalement la suspension de l'application des dispositions pertinentes sur la chambre disciplinaire de la Cour suprême.

16. L'Assemblée rappelle sa Résolution 2178 (2017) relative à la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et appelle la Pologne et la République de Moldova à mettre pleinement en œuvre ces arrêts et à donner la priorité politique à ceux qui font apparaître un besoin pressant de procéder à de vastes réformes du système judiciaire. Cela est valable pour la Pologne nonobstant les progrès qu'elle a réalisés dans la mise en œuvre des arrêts de la Cour concernant la durée excessive des procédures judiciaires.

17. Pleinement consciente de la diversité des systèmes et cultures juridiques des États membres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée appelle les autorités moldaves et polonaises à promouvoir une culture politique et juridique propice à la mise en œuvre de l'État de droit et notamment à l'indépendance de la justice, en droit et dans les faits.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2359 (2021) ⁽¹⁾

Versione provvisoria

I giudici in Polonia e nella Repubblica di Moldavia devono rimanere indipendenti

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. L'Assemblea parlamentare rimanda alle sue precedenti risoluzioni sulla difesa dello stato di diritto e sulla situazione del potere giudiziario negli Stati membri del Consiglio d'Europa, segnatamente la risoluzione 1685 (2009) su « Denunce di abusi politicamente motivati del sistema di giustizia penale negli Stati membri del Consiglio d'Europa », la risoluzione 2098 (2016) e la raccomandazione 2087 (2016) su « La corruzione giudiziaria: l'urgente necessità di attuare le proposte dell'Assemblea » e la risoluzione 2188 (2017) su « Nuove minacce allo stato di diritto negli Stati membri del Consiglio d'Europa: esempi selezionati ».

2. L'Assemblea ribadisce che il rispetto dello stato di diritto è uno dei valori fondanti del Consiglio d'Europa, è strettamente connesso alla democrazia e al rispetto dei diritti umani e può essere conseguito solo in un ambiente propizio. La corruzione e i conflitti d'interesse nuocciono sempre alla sua piena realizzazione.

3. Per quanto riguarda la Repubblica di Moldavia, l'Assemblea è inquieta per la vicinanza di parte del potere giudiziario alle autorità politiche, cosa che suscita in-

terrogativi quanto all'efficacia degli sforzi per combattere gli abusi di potere e la corruzione.

4. Per quanto attiene alla Polonia, l'Assemblea rileva che negli ultimi mesi molti giudici sono stati oggetto di vessazioni di vario genere. In particolare, sono stati avviati procedimenti disciplinari o predisciplinari contro giudici che hanno parlato in pubblico dell'indipendenza della magistratura, criticato le riforme in corso, preso parte ad attività volte a richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica su questioni riguardanti lo stato di diritto o sottoposto questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) o alla Corte suprema polacca. Altri sono stati minacciati o di fatto retrocessi. L'Assemblea condanna la campagna d'intimidazione lanciata dalle autorità politiche contro alcuni giudici critici e contro il sistema giudiziario in generale, nonché la mancanza di misure di protezione per i giudici soggetti a tale campagna. Questa condotta è indegna di una democrazia e di uno Stato retto dalle leggi.

5. L'accesso alla giustizia dinanzi a tribunali indipendenti e imparziali è uno dei principali indicatori per accertare il rispetto dello stato di diritto in un determinato paese, come evidenziato nella « Lista di criteri per lo stato di diritto » elaborata dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di

(1) *Discussione in Assemblea* del 26 gennaio 2021 (III^a seduta) (cfr. Doc. 15204, relazione della Commissione Affari giuridici e diritti umani, relatore: On. Andrea Orlando). *Testo adottato dall'Assemblea* il 26 gennaio 2021 (III^a seduta).

Venezia), fatta propria dall'Assemblea nella risoluzione 2187 (2017). Questo diritto essenziale è tutelato dall'art. 6.1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5, « la Convenzione »). Nella sua giurisprudenza, la Corte europea dei diritti dell'uomo (« la Corte ») ha ripetutamente sottolineato che affinché un organo sia considerato indipendente – in particolare dall'esecutivo e dalle parti in causa – occorre considerare le modalità di nomina dei suoi componenti, la durata del loro mandato, l'esistenza di garanzie contro pressioni esterne e verificare se l'organo presenti o meno un'apparenza di indipendenza.

6. L'Assemblea fa inoltre riferimento alla Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei Ministri, in cui si afferma che l'indipendenza dei giudici è un « elemento intrinseco dello Stato di diritto, indispensabile all'imparzialità dei giudici e al funzionamento del sistema giudiziario », e che è « una garanzia di rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, che consente a ciascuno di avere fiducia nel sistema giudiziario ». Qualora i giudici ritengano che la loro indipendenza sia minacciata, dovrebbero poter ricorrere a un consiglio della magistratura o a un'altra autorità indipendente, oppure dovrebbero disporre di mezzi di ricorso efficaci. I consigli della magistratura cercano di salvaguardare l'indipendenza della magistratura e dei singoli giudici; non meno della metà dei membri di tali consigli dovrebbe essere formata da giudici scelti dai loro pari a tutti i livelli della magistratura e nel rispetto del pluralismo all'interno della magistratura stessa.

7. L'Assemblea sottolinea che questi principi sono stati riaffermati nei documenti di organi specializzati del Consiglio d'Europa come la Commissione di Venezia, il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), la Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) e il Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE).

8. L'Assemblea rileva che la sua Commissione per il rispetto degli obblighi e degli impegni degli Stati membri del Consiglio d'Europa (Commissione di controllo) esamina anche, nell'ambito dei suoi lavori, la questione dell'indipendenza dei giudici

negli Stati membri del Consiglio d'Europa e rinvia alle sue risoluzioni più recenti – la risoluzione 2308 (2019) su « Il funzionamento delle istituzioni democratiche nella Repubblica di Moldavia » e la risoluzione 2316 (2020) su « Il funzionamento delle istituzioni democratiche in Polonia ».

9. Considerate le conclusioni della risoluzione 2308 (2019), relativa alla Repubblica di Moldavia, che è oggetto di una procedura di monitoraggio dell'Assemblea, l'Assemblea è preoccupata dal fatto che diversi tentativi di riforma della magistratura non abbiano avuto successo e che la corruzione, anche all'interno della magistratura, rimanga un fenomeno diffuso in questo Paese. Prende atto degli ultimi cambiamenti politici e della volontà politica del governo di mettere al primo posto la riforma del sistema giudiziario, e accoglie con favore le consultazioni ad alto livello fra le autorità e i rappresentanti del Consiglio d'Europa.

10. L'Assemblea invita pertanto le autorità della Repubblica di Moldavia a:

10.1. portare avanti la riforma della magistratura, del Consiglio superiore della magistratura e dell'Ufficio del pubblico ministero in conformità con le raccomandazioni degli organi e delle istanze del Consiglio d'Europa e, in particolare, ultimare l'adozione degli emendamenti all'art. 122 della Costituzione;

10.2. prendere i necessari provvedimenti per attuare la nuova strategia di riforma della giustizia, tenendo conto della valutazione degli esperti del Consiglio d'Europa; a tal fine, le autorità moldave dovrebbero dare la precedenza alla questione della valutazione dei giudici e dei pubblici ministeri e fare pieno uso delle procedure già disponibili per garantire l'integrità della magistratura;

10.3. dare un più forte impulso agli sforzi per combattere la corruzione fra i giudici e i pubblici ministeri e, a tal fine, attuare le raccomandazioni del GRECO;

10.4. continuare a collaborare con la Commissione di Venezia e con gli altri organi e istanze del Consiglio d'Europa.

11. Per quanto riguarda la Polonia, l'Assemblea ricorda di avere aperto, alla luce delle preoccupazioni espresse nella risoluzione 2316 (2020) in merito ai cambiamenti nel funzionamento del sistema giudiziario introdotti a partire dalla fine del 2015, una procedura di monitoraggio nei confronti di questo paese. La Polonia è l'unico Stato membro dell'Unione europea attualmente sottoposto a tale procedura. L'Assemblea continua ad essere preoccupata per gli eventi seguiti all'adozione di detta risoluzione, e specialmente per l'entrata in vigore della Legge del 20 dicembre 2019 (la cosiddetta « legge repressiva » o « legge bavaglio »), per i nuovi procedimenti disciplinari contro i giudici e i procedimenti volti a revocare la loro immunità, anche per atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni giudiziarie, e per gli ulteriori casi di persecuzione di giudici.

12. L'Assemblea rileva che le preoccupazioni espresse nella risoluzione 2316 (2020) mantengono la loro validità:

12.1. la « crisi costituzionale » non è stata risolta e la Corte costituzionale sembra essere saldamente sotto il controllo delle autorità di governo, il che le impedisce d'essere arbitro imparziale e indipendente della costituzionalità e dello stato di diritto;

12.2. data l'attuale composizione del Consiglio nazionale della magistratura (NCJ) e la sentenza emessa dalla CGUE il 19 novembre 2019, il NCJ non può più essere considerato un organo autonomo indipendente dai poteri legislativo ed esecutivo;

12.3. la Sezione disciplinare della Corte suprema non soddisfa i requisiti di indipendenza e imparzialità enunciati nella sentenza della CGUE del 19 novembre 2019, in quanto le circostanze oggettive in cui è stata costituita tale corte, le sue caratteristiche e le modalità di nomina dei suoi membri possono dar adito a dubbi legittimi, nella mente dei soggetti di diritto, quanto all'impermeabilità di quell'istanza giudicante a fattori esterni; lo stesso ragionamento può essere applicato alla Sezione di controllo straordinario e affari pubblici della Corte suprema;

12.4. i poteri del Ministro della giustizia in merito alla nomina e alla revoca dei presidenti di tribunale, ai procedimenti disciplinari contro i giudici e all'organizzazione interna dei tribunali rimangono eccessivi, specie in considerazione dei suoi poteri di procuratore generale.

13. L'Assemblea rimane inoltre preoccupata per la reazione delle autorità polacche alla risoluzione della Corte suprema del 23 gennaio 2020, e invita dette autorità ad attenersi integralmente a tale risoluzione. È inquieta per il caos giuridico che la « riforma » della magistratura ha comportato per i cittadini interessati, in Polonia e all'estero, dalle decisioni della giustizia polacca, la validità delle quali è stata infirmata da seri dubbi circa la legittimità della procedura di nomina di alcuni giudici, tra i quali dei giudici della Corte costituzionale e della Corte suprema, nonché della nomina del Primo presidente di quest'ultima. Ritene che l'entrata in vigore della Legge del 20 dicembre 2019 dissuaderà i giudici dall'esercitare i loro diritti al rispetto della vita privata e alla libertà di espressione e associazione, sanciti rispettivamente dagli articoli 8, 10 e 11 della Convenzione, e potrebbe impedir loro di eccepire la nullità del procedimento a motivo della composizione di un tribunale.

14. L'Assemblea invita pertanto le autorità polacche a:

14.1. astenersi dall'applicare le disposizioni della Legge del 20 dicembre 2019;

14.2. rivedere le modifiche apportate al funzionamento della Corte costituzionale e della giustizia ordinaria alla luce delle norme del Consiglio d'Europa relative allo stato di diritto, alla democrazia e ai diritti umani; a seguito dei rilievi della Commissione di Venezia, inclusi nel suo parere n. 977/2020 del 22 giugno 2020, in merito agli emendamenti alla legge sulla giustizia ordinaria introdotti a partire dal 2017, sarebbe opportuno:

14.2.1. ripristinare il precedente sistema di elezione dei membri togati del Consiglio nazionale della magistratura o adottare una riforma del sistema giudizia-

rio che ne garantisca efficacemente l'autonomia dal potere politico;

14.2.2. rivedere la composizione, la struttura interna e i poteri della Sezione disciplinare e della Sezione di controllo straordinario e affari pubblici della Corte suprema;

14.2.3. rivedere la procedura di elezione del Primo presidente della Corte suprema;

14.2.4. ripristinare i poteri delle assemblee dei giudici in merito alla nomina, promozione e revoca dei giudici;

14.3. astenersi dall'adottare provvedimenti legislativi o amministrativi o altre iniziative che possano mettere a repentaglio lo stato di diritto e, in particolare, l'indipendenza della magistratura;

14.4. cooperare pienamente con gli organi e le istanze del Consiglio d'Europa, compresa la Commissione di Venezia, e con le istituzioni dell'Unione europea, sulle questioni relative alla riforma della giustizia;

14.5. instaurare un dialogo costruttivo e duraturo sulla riforma della giustizia con tutte le parti interessate, compresi i partiti di opposizione, i rappresentanti della magistratura, gli ordini forensi, la società civile e gli esperti accademici.

15. L'Assemblea evidenzia e richiama le sentenze emesse dalla CGUE nelle cause riguardanti il prepensionamento dei giudici della Corte suprema (C-619/18) e dei giudici della magistratura ordinaria (C-192/18), nonché la legittimità della Sezione di-

disciplinare della Corte suprema (C-585, C-624 e C-625/18), che hanno consentito di porre rimedio ad alcune violazioni dei principi d'indipendenza della giustizia. In particolare, rileva con soddisfazione che, a seguito della sentenza della CGUE del 24 giugno 2019 (causa C-619/18), i giudici della Corte suprema sono stati reintegrati nelle loro funzioni, e invita le autorità a recepire pienamente e quanto prima le altre due sentenze emesse dalla CGUE e la sua ordinanza dell'8 aprile 2020 (causa C-791/19), sui provvedimenti provvisori principalmente volti a sospendere l'applicazione delle disposizioni pertinenti sulla Sezione disciplinare della Corte suprema.

16. L'Assemblea rimanda alla sua risoluzione 2178 (2017) sull'attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, e invita la Polonia e la Repubblica di Moldavia a dare piena attuazione a tali sentenze dando la priorità politica a quelle che mettono in luce l'urgente bisogno di una riforma di ampio respiro del sistema giudiziario. Per quanto riguarda la Polonia, ciò resta valido nonostante i progressi compiuti nell'attuazione delle sentenze della Corte riguardanti l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari.

17. Pienamente consapevole della diversità delle culture e dei sistemi giuridici degli Stati membri del Consiglio d'Europa, l'Assemblea invita le autorità moldave e polacche a promuovere una cultura politica e giuridica propizia all'attuazione dello stato di diritto e in particolare all'indipendenza della giustizia, in diritto e nella prassi.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



180122189030