



Bruxelles, den 20.7.2021
SWD(2021) 722 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Rapport om retsstatssituationen 2021

Landekapitel om Polen

Ledsagedokument til

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Retsstatssituationen i Den Europæiske Union

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} -
{SWD(2021) 715 final} - {SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} -
{SWD(2021) 718 final} - {SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} -
{SWD(2021) 721 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

DA

DA

SAMMENDRAG

Reformerne af det polske retssystem, herunder nye udviklinger, giver fortsat anledning til alvorlig bekymring som påpeget i 2020. De reformer, der er gennemført siden 2015, har øget den udøvende og den lovgivende magts indflydelse på retssystemet til skade for retsvæsenets uafhængighed og foranledigede Kommissionen til at indlede proceduren i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU, som endnu ikke er afsluttet. I april 2021 indbragte Kommissionen Polen for Domstolen på grund af en lov om retsvæsenet, som underminerer dommernes uafhængighed og er uforenelig med EU-retten. I juli 2021 afsagde Domstolen en kendelse om foreløbige forholdsregler i den pågældende sag. Samme dag fastslog forfatningsdomstolen, at Domstolens kendelser om foreløbige forholdsregler inden for retsvæsenet er uforenelige med den polske forfatning. I juli 2021 fastslog Domstolen endvidere, at disciplinærordningen for dommere i Polen ikke er forenelig med EU-retten. Det nationale domstolsråd fortsætter sit arbejde, selv om dets uafhængighed er anfægtet, og den øverste domstols virke blev yderligere påvirket, herunder af ændringer i lovgivningen. I maj 2021 konstaterede Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol uregelmæssigheder i en udnævnelsesprocedure ved forfatningsdomstolen.

De retlige og institutionelle rammer for forebyggelse og bekæmpelse af korruption er i vid udstrækning på plads. Der er dog en række risici med hensyn til effektiviteten af bekæmpelsen af korruption på højt niveau, herunder risikoen for ubehørig politisk indflydelse på retsforfølgelsen i korruptionssager. Der er i denne forbindelse fortsat bekymring over uafhængigheden af de vigtigste institutioner med ansvar for forebyggelse og bekæmpelse af korruption, navnlig på grund af det forhold, at det centrale korruptionsbekæmpelseskontor er underordnet den udøvende magt, og at justitsministeren og rigsadvokaten er en og samme person. Det særlige statslige program for bekæmpelse af korruption blev gennemført i perioden 2018-2020, men en række vigtige lovgivningsmæssige opgaver er stadig ikke afsluttet. Der er fortsat strukturelle svagheder i systemet for indberetning af aktiver og lobbyvirksomhed.

Med hensyn til mediefrihed og mediepluralisme forventes regeringen at vedtage lovgivning til gennemførelse af direktivet om audiovisuelle medietjenester for at styrke medietilsynsmyndighedernes uafhængighed. Det polske mediemarked er hidtil blevet anset for at være diversificeret, men en række interessenter frygter nu, at det statsejede Orlens opkøb af Polska Press kan få negative konsekvenser. Konkurrencemyndigheden (UOKiK) godkendte transaktionen, men den polske ombudsmand anfægtede denne beslutning med den begrundelse, at konkurrencemyndigheden ikke havde undersøgt, om overtagelsen ville føre til en begrænsning af pressefriheden. Der blev også givet udtryk for bekymring over et lovforslag om beskatning rettet mod visse mediekoncerner i et miljø, som i stigende grad anses for ikke at være imødekommende over for udenlandsk ejede medieforetagender. Siden 2020 er arbejdsforholdene for journalister blevet forværret. Der anlægges intimiderende retssager mod journalister, beskyttelsen af journalister er blevet svækket, og der gøres brug af vold under demonstrationer, herunder fra politiets side.

Systemet med demokratisk kontrol og balance er fortsat under et betydeligt pres. Der gøres fortsat brug af hastelovgivningsprocedurer, også i sager, der ikke er knyttet til covid-19-pandemien, herunder i forbindelse med strukturelle reformer af retsvæsenet, med ingen eller kun begrænset høring af interessenter. Domstolene har i individuelle sager fastslået, at nogle af de foranstaltninger, som regeringen indførte i 2020 for at imødegå covid-19-pandemien, er ulovlige. Ombudsmanden spiller fortsat en central rolle som garant for retsstatsprincippet.

Den afgående ombudsmands fortsatte udøvelse af kernebeføjelser ophørte i juli 2021 efter en afgørelse truffet af forfatningsdomstolen, og parlamentariske procedurer peger nu i retning af en udnævnelse med tværpolitisk støtte. Civilsamfundet stadig dynamisk, men dets råderum er blevet yderligere indskrænket på grund af generelle problemer vedrørende kvinders rettigheder og angreb på LGBTI-grupper.

I. RETSSYSTEMET

I det polske retssystem skelnes mellem domstole i forvaltningsretlige sager og almindelige domstole. Den øverste domstol i forvaltningsretlige sager og 16 forvaltningsdomstole udøver kontrol over den offentlige forvaltning, herunder lovligheden af foranstaltninger, der træffes af lokale myndigheder og af statslige myndigheders territoriale organer. Den øverste domstol fører tilsyn med de almindelige domstole¹, der består af tre niveauer: 11 appeldomstole, 46 regionale domstole og 318 distriktsdomstole. Dommerne udnævnes af republikkens præsident efter indstilling fra det nationale domstolsråd. Forfatningsdomstolen, der navnlig træffer afgørelse om lovgivningens forfatningsmæssighed, består af 15 dommere, som vælges af *Sejm* (parlamentets underhus) for en embedsperiode på ni år. Det nationale domstolsråd har ifølge forfatningen til opgave at garantere retsvæsenets uafhængighed. En særlig egenskab ved retsforfølgessystemet, som ikke er en del af det uafhængige retsvæsen, er, at rigsadvokaten og justitsministeren er en og samme person. Ifølge forfatningen kan advokater og juridiske rådgivere selv regulere deres praksis.

Uafhængighed

Borgernes og virksomhedernes opfattelse af retsvæsenets uafhængighed er lav og bliver stadig lavere. I 2021 opfatter 29 % af borgerne domstolens og dommernes uafhængighed som "rimelig god" eller "meget god", og blot 18 % af virksomhederne har samme opfattelse². Borgernes og virksomhedernes opfattelse af retsvæsenets uafhængighed er blevet stadig lavere i de seneste fem år. Som sidste år er den offentlige debat om retsvæsenet fortsat præget af stærke spændinger³. Med hensyn til den smædekampagne, der blev gennemført i 2019 mod

¹ Den øverste domstol fører også tilsyn med militærdomstolene.

² Figur 47-50, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed kategoriseres som følger: meget lav (under 30 % af de adspurgte opfatter retsvæsenets uafhængighed som rimelig god og meget god), lav (mellem 30-39 %), middel (40-59 %), høj (60-75 %), meget høj (over 75 %).

³ TVP Info "Kim jest Agnieszka Domańska? Sędzia zdecydowała o nieprzedłużeniu aresztu Sławomira Nowaka" af 12.4.2021, wPolityce.pl "<Kasta> wspiera LGBT! Sędzia nie uznaje płci metrykalnych i zwraca się do powoda tak jak on sobie tego życzy. To sąd, czy lewacka pogawędka?" af 20.4.2021, wPolityce.pl "Ujawniamy. Sędzie ze składu orzekającego ws. Noakowskiego 16 są członkami skrajnie upolitycznionych stowarzyszeń sędziowskich" af 19.1.2021. Med hensyn til kritiske udtalelser fra politikere om dommere henvises til kapitel IV i en rapport udarbejdet af dommerforeningen Iustitia "Judges under pressure" fra 2020. Der er fremsat lignende kritiske udtalelser om en af Domstolens generaladvokater: wPolityce.pl "Ujawniamy. Kto steruje antypolską narracją w TSUE? Podwójne standardy i zblatowanie z "kastą" Tancheva — Rzecznika Generalnego TSUE" af 26.4.2021, "Ujawniamy. Z rządu Tuska do TSUE! Kim jest rozgrywający, który przydziela polskie sprawy rzecznikowi trzymającemu z polską „kastą"? af 6.5.2021, "Rzecznik TSUE na straży bezkarności "kasty": "Polskie prawo ws. Systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów jest sprzeczne z prawem UE" af 6.5.2021. Se også justitsministeriets pressekonference den 6. maj 2021, hvor vicejustitsministeren udtalte, at to generaladvokater ved Domstolen ikke er upartiske (<https://www.pscp.tv/w/1nAJELzqjOYGL>).

dommere, der åbent kritiserede retsreformerne⁴, er der endnu ikke truffet nogen retsafgørelser⁵.

De reformer af retsvæsenet, der blev indledt i november 2015, gennemføres fortsat i praksis. Disse reformer blev gennemført gennem over 30 love vedrørende hele retssystemets struktur⁶, herunder forfatningsdomstolen, det nationale domstolsråd, den øverste domstol, de almindelige domstole, forvaltningsdomstolene og anklagemyndigheden. En række aspekter af retsreformen giver anledning til alvorlig bekymring over retsstatsprincippet, navnlig retsvæsenets uafhængighed⁷. Dette er hovedfokus i den procedure i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU⁸, som Kommissionen har indledt, og som fortsat behandles af Rådet⁹. Europa-Parlamentet gav også på ny givet udtryk for bekymring over situationen for retsstaten i Polen i en beslutning¹⁰. Beskyttelsen af retsvæsenets uafhængighed i Polen var en af de landespecifikke henstillinger, der var fokus på inden for rammerne af det europæiske semester 2020, og som der skal følges op på¹¹. I mellemtiden har den polske regering åbent anfægtet den bindende karakter af en kendelse om foreløbige forholdsregler afsagt af Domstolen den 21. maj 2021 i en sag mod Polen for overtrædelse af EU's miljølovgivning¹².

Domstolen præciserede yderligere EU-retlige krav vedrørende domstolenes uafhængighed i den polske kontekst. Den 2. marts 2021 afsagde Domstolen en dom i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse, hvori den præciserede kravene i EU-retten med hensyn til udnævnelser af dommere ved den øverste domstol, der fandt sted i 2018¹³. Domstolen overlod den endelige vurdering til den forelæggende ret, men fastslog, at successive ændringer af den polske lov om det nationale domstolsråd, som fjernede den effektive retslige kontrol af dette råds afgørelser om indstilling af kandidater til udnævnelse til dommerembeder ved den øverste domstol, kunne være i strid med EU-retten. I denne

⁴ Se rapporten om retsstatssituationen 2020: landekapitlet om Polen — Del I.

⁵ Anklageren i disciplinærsager for dommere ved de almindelige domstole udnævnt af justitsministeren afsluttede undersøgelsen af en tidligere vicejustitsminister, som angiveligt var hovedmanden bag kampagnen. Anklagemyndighedens undersøgelser af kampagnen har været i gang siden den 11. september 2019.

⁶ I begyndelsen af 2021 bebudede justitsministeriet planer om at indføre fredsdommere i det polske retssystem. Der er endnu ikke offentliggjort nærmere oplysninger om et lovforslag herom (se justitsministeriets pressemeddelelse af 18.3.2021).

⁷ Det bemærkes, at de ændringer, der blev indført ved lov af 8. december 2017 om den øverste domstol, lov af 12. maj 2011 om det nationale domstolsråd og lov af 27. juli 2001 om de almindelige domstoles organisation, ifølge den polske regering på ingen måde har begrænset eller påvirket retsvæsenets uafhængighed eller beføjelser.

⁸ Kommissionen IP/17/5367.

⁹ Den seneste høring i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU fandt sted den 22. juni 2021.

¹⁰ Europa-Parlamentets beslutning af 17. september 2020 om forslag til Rådets afgørelse, hvorved det fastslås, at der er en klar fare for, at Republikken Polen groft overtræder retsstatsprincippet, se også Europa-Parlamentets beslutning af 16. januar 2020 om igangværende høringer inden for rammerne af artikel 7, stk. 1, i TEU vedrørende Polen og Ungarn, beslutning af 1. marts 2018 om Kommissionens beslutning om at tage artikel 7, stk. 1, i TEU i anvendelse i forbindelse med situationen i Polen og beslutning af 15. november 2017 om situationen for retsstaten og demokratiet i Polen.

¹¹ Rådets henstilling af 20. juli 2020 om Polens nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2020, s. 15 (EUT C 282/21), se også Europa-Kommissionen, Country Report Poland 2020, SWD(2020) 520 final, s. 6 og 36.

¹² Kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 21. maj 2021 i sag C-121/21 R, Den Tjekkiske Republik mod Polen, hvorved Polen forpligtes til øjeblikkeligt at indstille brunkulsudvindingen i Turów-minen. Ifølge udtalelser fra topembedsmænd, herunder en erklæring fra premierministeren af 25.5.2021, agter Polen ikke at efterkomme den pågældende kendelse af energisikkerhedsrelaterede grunde.

¹³ Domstolens dom af 2.3.2021, A.B., C-824/18.

henseende bemærkede Domstolen, at det nationale domstolsråds grad af uafhængighed er relevant for at sikre domstolens uafhængighed i betragtning af dets afgørende rolle i proceduren for udnævnelse af dommere i Polen, og at det er tvivlsomt, om det nationale domstolsråd er uafhængigt¹⁴. Den 6. maj 2021 gennemførte den øverste domstol i forvaltningsretlige sager Domstolens ovennævnte dom, idet den fastslog, at det nuværende nationale domstolsråd i forbindelse med proceduren for udnævnelse af dommere ikke giver tilstrækkelige garantier for uafhængighed af den udøvende og den lovgivende magt, og at rådets afgørelser om indstilling af kandidater til udnævnelse ved den øverste domstols afdelinger for civile sager og straffesager i 2018 derfor ophæves¹⁵. En række yderligere anmodninger om præjudicielle afgørelser fra forskellige polske domstole vedrørende retsreformerne i 2017 og 2018 verserer stadig for Domstolen¹⁶. I forbindelse med en traktatbrudsprocedure indledt af Kommissionen fastslog Domstolen¹⁷ den 15. juli 2021, at disciplinærordningen for dommere i Polen ikke er forenelig med EU-retten. Domstolen fastslog navnlig, at den øverste domstols disciplinærafdeling ikke giver alle garantier for upartiskhed og uafhængighed og ikke er uimodtagelig for direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt i Polen¹⁸.

Den 31. marts 2021 besluttede Kommissionen at anlægge sag Polen ved Domstolen på grund af betænkeligheder vedrørende loven om retsvæsenet fra december 2019¹⁹. Kommissionen mener, at den anfægtede polske lovgivning undergraver polske dommers uafhængighed i strid med artikel 19, stk. 1, i TEU og EU-rettens forrang. Loven forhindrer polske domstole, herunder gennem trusler om disciplinærsager, i at anvende EU-retten, der beskytter retsvæsenets uafhængighed direkte, og i at forelægge præjudicielle spørgsmål for Domstolen. Endvidere træffer den øverste domstols disciplinærafdeling — hvis

¹⁴ Det bemærkes, at spørgsmålet om domstolsråd, deres sammensætning, proceduren for udnævnelse af deres medlemmer og disse organers rolle i forbindelse med udnævnelsen af dommere ifølge den polske regering ikke henhører under Den Europæiske Unions kompetence.

¹⁵ Se dom i sag II GOK 2/18, navnlig præmis 7.6 og 8.3. Ifølge dommen tog den øverste domstol i forvaltningsretlige sager ikke stilling til den systemiske gyldighed og effektiviteten af præsidentens udnævnelse af dommere, da den øverste domstol i forvaltningsretlige sager ikke har en sådan beføjelse (se dommens præmis 9).

¹⁶ Se sag C-491/20 — C-496/20, C-506/20, C-509/20 og C-511/20, øverste domstol m.fl., sag C-615/20, Y.P. m.fl., sag C-671/20, M.M. m.fl., C-181/21, G., og C-269/21, BC og DC.

¹⁷ Domstolens dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen, C-791/19.

¹⁸ Domstolen kritiserede proceduren for udnævnelse af dommere ved den øverste domstol, herunder af medlemmerne af disciplinærafdelingen, som bestemmes af et organ, det nationale domstolsråd, hvis uafhængighed der kan være rimelig tvivl om, og Domstolen understregede ligeledes, at denne afdeling udelukkende består af nye dommere, som ikke tidligere har haft sæde i den øverste domstol og har en høj grad af selvstændighed. Domstolen fastslog endvidere, at disciplinærordningen gør det muligt at klassificere indholdet af retsafgørelser, der er truffet af dommere ved de almindelige domstole, som en disciplinær forseelse, der kan anvendes til at udøve politisk kontrol med retsafgørelser eller til at lægge pres på dommere og kan underminere de pågældende domstoles uafhængighed. Domstolen fastslog ligeledes, at nationale dommere bliver genstand for disciplinærsager, hvis de beslutter at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål, hvilket undergraver deres ret eller i givet fald deres forpligtelse til at forelægge spørgsmål for Domstolen samt ordningen for retligt samarbejde mellem de nationale domstole og Domstolen, som er indført ved traktaterne.

¹⁹ Kommissionens pressemeddelelse af 31.3.2021, IP/21/1524. Sag C-204/21. Denne traktatbrudssag blev indledt den 29. april 2020 (se rapporten om retsstatssituationen 2020: landekapitlet om Polen — Del I). I forbindelse med denne traktatbrudssag sendte Kommissionen et yderligere åbningsbrev og en yderligere begrundet udtalelse, hvori den anfægtede den øverste domstols disciplinærafdelings fortsatte behandling af sager vedrørende dommere ud over disciplinærsager.

uafhængighed ikke er garanteret²⁰ — fortsat afgørelser, der har direkte indvirkning på dommerne og den måde, hvorpå de udøver deres hverv. Dette omfatter sager om ophævelse af dommers immunitet, således at de kan strafforfølges eller tilbageholdes, og den deraf følgende midlertidige suspension fra embedet og nedsættelse af deres løn. Den blotte udsigt til at få sin sag indbragt for et organ, hvis uafhængighed ikke er garanteret, har en "afdæmpende virkning" på dommerne og kan påvirke deres egen uafhængighed. Dette undergraver i alvorlig grad retsvæsenets uafhængighed i Polen, en effektiv retsbeskyttelse af borgerne i Polen og EU's retsorden som helhed. Den polske regering mener, at Kommissionen overskrider sine beføjelser ifølge traktaten, og afviser Kommissionens holdning i denne traktatbrudssag. Kommissionen har anmodet Domstolen om at træffe en afgørelse om foreløbige forholdsregler med henblik på at suspendere disciplinærafdelingens retlige aktiviteter med hensyn til dommere, navnlig vedrørende ophævelsen af retslig immunitet, for at undgå alvorlig og uoprettelig skade på retsvæsenets uafhængighed og EU's retsorden. Den 14. juli 2021 afsagde Domstolens vicepræsident en kendelse om foreløbige forholdsregler i sag C-204/21 R, som fuldt ud imødekom Kommissionens anmodning²¹.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som i en række sager vedrørende det polske retssystemets funktion, fastslog, at en udnævnelse i 2015 til forfatningsdomstolen var en tilsidesættelse af kravet om "en domstol oprettet ved lov". I februar 2021 meddelte Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at der i øjeblikket verserer 27 sager for domstolen om forskellige aspekter af retsreformerne i 2017 og 2018²². Indtil videre er den polske regering blevet indstævnet i 21 af de indbragte sager. Den 7. maj 2021 fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol²³, at et dommerkollegium med en dommer, som var udnævnt til et dommerembede, der allerede var blevet besat af lovgiver i 2011-2015, ikke var en "domstol oprettet ved lov"²⁴. Disse uregelmæssigheder i udnævnelsesproceduren for dommere ved forfatningsdomstolen er blevet rejst som et alvorligt problem i det begrundede forslag, som Kommissionen vedtog efter proceduren i artikel 7, stk. 1, i TEU²⁵.

²⁰ Dette er blevet bekræftet af Domstolen for så vidt angår disciplinærsager mod dommere i dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen, C-791/19.

²¹ Domstolens vicepræsident pålagde navnlig Polen straks og indtil afsigelsen af den endelige dom at suspendere de bestemmelser, ifølge hvilke den øverste domstols disciplinærafdeling kan træffe afgørelse om begæringer om ophævelse af retslig immunitet samt om spørgsmål vedrørende ansættelsesforhold, social sikring og pensionering af dommere ved den øverste domstol, suspendere virkningerne af afgørelser, der allerede er truffet af disciplinærafdelingen, om ophævelse af retslig immunitet, og suspendere de bestemmelser, der forhindrer polske dommere i at anvende EU-ret, som beskytter retsvæsenets uafhængighed, og i at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål herom direkte.

²² Se i denne forbindelse en pressemeddelelse fra ECHR 066(2021) af 18.2.2021 og ECHR 140(2021) af 10.5.2021. Sagerne vedrører bl.a. forfatningsdomstolens status i lyset af kravet om at være en "domstol oprettet ved lov", det førtidige ophør af embedsperioden for dommermedlemmer af det nationale domstolsråd, det nationale domstolsråds uafhængighed og dets deltagelse i proceduren for udnævnelse af dommere og forflyttelse af dommere, førtidig afskedigelse af retsformænd, disciplinærordningen for dommere og anklagere og nedsættelsen af pensionsalderen for dommere ved de almindelige domstole.

²³ Dom af 7.5.2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mod Polen (sag nr. 4907/18), endnu ikke endelig.

²⁴ Efter dommen meddelte formanden for forfatningsdomstolen, at Menneskerettighedsdomstolen ikke har kompetence til at afsige sådanne domme, og at den pågældende dom ikke vil få nogen virkning i det polske retssystem (se f.eks. doRzeczy.pl "*Przylębska o wyroku ETPCz. Pady mocne słowa*" af 7.5.2021).

²⁵ Se punkt 92-96 i det begrundede forslag til Rådets afgørelse, hvorved det fastslås, at der er en klar fare for, at Republikken Polen groft overtræder retsstatsprincippet (COM(2017) 835 final — 2017/0360 (NLE)) (begrundet forslag). Ifølge Kommissionen er forfatningsdomstolens uafhængighed og legitimitet bragt i alvorlig fare, og der er rent faktisk ikke nogen garanti for, at den polske lovgivning er i overensstemmelse med forfatningen.

Forfatningsdomstolen fastslog, at denne dom er "ikke-eksisterende"²⁶. Den 29. juni 2021 afsagde Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol en dom²⁷ vedrørende den polske justitsministers førtidige fjernelse af dommere fra deres embede som næstformænd ved de almindelige domstole. Domstolen understregede betydningen af at sikre retsvæsenets uafhængighed og respekten for en retfærdig rettergang i sager vedrørende dommeres karriere og fastslog, at Polen havde tilsidesat retten til adgang til domstolsprøvelse, da den førtidige fjernelse af dommere som næstformænd ved domstolene hverken var blevet begrundet eller undersøgt af en almindelig domstol eller af et andet organ, der udøver retslige funktioner, og da der var ikke nogen tungtvejende grunde til den manglende domstolsprøvelse²⁸.

De bekymringer over forfatningsdomstolens uafhængighed og legitimitet, som Kommissionen har rejst i forbindelse med proceduren i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU, er indtil videre ikke blevet imødegået²⁹. Dette illustreres også af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 7. maj 2021³⁰. I 2020 gav ombudsmanden fortsat udtryk for bekymring over forfatningsdomstolens funktionsmåde og legitimitet, herunder med hensyn til ændringer af allerede udpegede dommerkollegier og afvisning af begæringer om at erklære dommere inhabile på grund af deres påståede manglende upartiskhed eller anfægtede status³¹. Europarådet gav også udtryk for lignende betænkeligheder³². I mellemtiden indbringes der fortsat sager for forfatningsdomstolen vedrørende retsreformerne, ikke blot af premierministeren, formanden for *Sejm*, det nationale domstolsråd og den øverste domstols nyoprettede disciplinæraftdeling³³, men også af andre (nyudnævnte) dommere ved den øverste domstol³⁴ og den nyligt udpegede førstepræsident for den øverste domstol³⁵. Tre sager er blevet indbragt for forfatningsdomstolen af rigsadvokaten, premierministeren og en gruppe

²⁶ Den 16. juni 2021 fastslog forfatningsdomstolen, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom er "ikke-eksisterende". Forfatningsdomstolen fastslog navnlig, at dommen var udstedt uden retsgrundlag og i strid med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols kompetencer og således udgjorde en ulovlig indgriben i den nationale retsorden på områder, der ligger uden for den pågældende domstols kompetence (se afgørelsen i sag P 7/20).

²⁷ Sag 26691/18 og 27367/18, endnu ikke endelig. Den 30. juni 2021 sendte Europarådets generalsekretær et åbent brev til den polske justitsminister, hvori han udtrykte bekymring og skuffelse over de seneste udtalelser fra de polske myndigheder, der anfægtede Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols autoritet og troværdigheden af systemet med den europæiske menneskerettighedskonvention som helhed.

²⁸ Spørgsmålet om afskedigelse af retsformænd og næstformænd var også blevet rejst i Kommissionens begrundede forslag i henhold til proceduren i artikel 7, stk. 1, i TEU.

²⁹ Se punkt 92-113 i det begrundede forslag. Se rapporten om retsstatssituationen 2020: landekapitlet om Polen — Del I.

³⁰ Se foregående afsnit.

³¹ Ombudsmandens udtalelse "*Bezprawna manipulacja składem TK ws. kadencji RPO. Wniosek Rzecznika o wyłączenie Julii Przyłębskiej*" af 9.4.2021. Dette vedrører navnlig forfatningsdomstolens afgørelse vedrørende abortlovgivningen (se i denne forbindelse del IV nedenfor) og afgørelsen vedrørende ombudsmandens kontor.

³² PACE Resolution 2359 (2021) vedtaget den 26. januar 2021 (tredje møde), hvori det anføres, at forfatningsdomstolen "*synes at være helt underlagt regeringsmyndighedernes kontrol, hvilket forhindrer den i at være en upartisk og uafhængig domstolsmyndighed i sager om forfatningsmæssighed og retsstatsprincippet*".

³³ Se rapporten om retsstatssituationen 2020: landekapitlet om Polen — Del I. Den pågældende forfatningsdomstols afgørelser synes at indikere, at udnævnelser af dommere siden 2018 efter indstilling fra det nysammensatte nationale domstolsråd sikrer fuld uafhængighed for dommere, der udnævnes efter dets indstilling. Se afgørelserne og begrundelsen i sag P 22/19, U 2/20, Kpt 1/20, K 5/20, K 2/20 og P 13/19.

³⁴ Sag om forfatningsmæssigheden af de polske domstoles beføjelse til at træffe afgørelse om begæringer om at erklære dommere inhabile på grundlag af den omstændighed, at sådanne dommere blev udnævnt efter indstilling fra det nationale domstolsråd som sammensat siden 2018 (sag P 13/19).

³⁵ Se nedenfor.

medlemmer af *Sejm* med det formål at vurdere EU-traktatens bestemmelsers forenelighed med forfatningen og fastslå, at den polske forfatning har forrang for EU-retten³⁶. Kommissionen gav udtryk for sin bekymring over anmodningen indgivet af premierministeren, da den anfægter EU-rettens grundlæggende principper, navnlig EU-rettens forrang³⁷. På trods af Domstolens klare retspraksis³⁸ anførte forfatningsdomstolen allerede i et obiter dictum, at Domstolen ikke har kompetence til at træffe afgørelser vedrørende medlemsstaternes retssystemer³⁹. På trods af ovennævnte bekymring traf forfatningsdomstolen afgørelser med en betydelig indvirkning på både enkeltpersoner og den institutionelle ramme. Den 22. oktober 2020 og den 15. april 2021 traf forfatningsdomstolen navnlig afgørelser vedrørende retten til abort og ombudsmandens funktion⁴⁰. Disse afgørelser blev stærkt kritiseret i og uden for Polen⁴¹. Desuden fastslog forfatningsdomstolen⁴² den 14. juli 2021 — efter at Domstolens vicepræsident havde afsagt kendelse om foreløbige forholdsregler⁴³ — at artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i TEU, sammenholdt med artikel 279 i TEUF, er forfatningsstridig, for så vidt som Polen forpligtes til at efterkomme kendelser om foreløbige forholdsregler afsagt af Domstolen, som påvirker polske domstoles organisation og funktion og proceduren ved disse domstole. I en offentlig udtalelse gav Kommissionen udtryk for sin dybe bekymring over forfatningsdomstolens afgørelse⁴⁴.

Det nationale domstolsråd består fortsat hovedsagelig af politisk udnævnte medlemmer. Det erindres⁴⁵, at retsreformen fra 2018 ændrede proceduren for udnævnelse af dommermedlemmer af det nationale domstolsråd⁴⁶. I sin dom af 2. marts 2021 fastslog Domstolen på ny på baggrund af den øverste domstols præjudicielle forelæggelse, at

³⁶ Se sag K 7/18, K 5/21, K 3/21 (retsmødet blev udsat til 3. august 2021). I sin anmodning i sag K 3/21 anmodede premierministeren forfatningsdomstolen om at efterprøve forfatningsmæssigheden af artikel 1, første og andet afsnit, og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU), sammenholdt med artikel 2 og artikel 4, stk. 3, i TEU, for så vidt som disse bestemmelser, som fortolket af Den Europæiske Unions Domstol, navnlig i dom af 2.3.2021 i sag C-824/18, A.B. m.fl., kan pålægge nationale myndigheder at tilsidesætte modstridende nationale bestemmelser, endog forfatningsbestemmelser.

³⁷ Den 9. juni 2021 gav Kommissionen udtryk for sin bekymring i et brev til de polske myndigheder, hvori den anmodede om, at anmodningen blev trukket tilbage, og forbeholdt sig ret til at indlede passende procedurer i henhold til traktaterne, hvor det var nødvendigt. Polen svarede den 29. juni 2021 og afviste Kommissionens holdning.

³⁸ Se senest Domstolens dom af 2.3.2021 i sag C-824/18, A.B., præmis 68, og den deri nævnte retspraksis.

³⁹ Se begrundelsen i sag Kpt 1/20 af 21.4.2020, præmis 329-348, og i sag U 2/20 af 20.4.2020.

⁴⁰ Se sag K 1/20 og K 20/20 (se også del IV nedenfor). Afgørelserne i disse to sager viser endvidere, at offentliggørelsen af forfatningsdomstolens konklusioner er baseret på premierministerens politiske afgørelse. Den 27. januar 2021 offentliggjorde premierministeren afgørelsen om abortlovgivningen (udstedt den 22. oktober 2020) og forklarede forsinkelsen med, at afgørelsen skulle begrundes skriftligt. Forfatningsdomstolens afgørelse om de facto at fjerne den siddende ombudsmand fra embedet blev offentliggjort på dagen for dens afsigelse (15. april 2021), selv om dommen ikke var ledsaget af en skriftlig begrundelse.

⁴¹ Der henvises til del IV i dette kapitel.

⁴² I sag P 7/20, anlagt af den øverste domstols disciplinærafdeling.

⁴³ Kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident af 14.7.2021 i sag C-204/21 R, Kommissionen mod Polen. Se endvidere ovenfor.

⁴⁴ Se Kommissionens udtalelse af 15.7.2021, udtalelse/21/13726.

⁴⁵ Se rapporten om retsstatssituationen 2020: landekapitlet om Polen — Del I.

⁴⁶ Dommermedlemmerne, som udgør flertallet af medlemmerne af domstolsrådet, udnævnes nu direkte af *Sejm* i stedet for af deres kolleger som tidligere. I forbindelse med den nye sammensætning af domstolsrådet blev der ikke taget højde for Europarådets anbefalinger, og det er en af de bekymringer, Kommissionen har givet udtryk for i sit begrundede forslag, der blev vedtaget efter proceduren i artikel 7, stk. 1, i TEU vedrørende retsstatsprincippet i Polen (se Ministerkomitéens anbefaling CM/Rec(2010)12, punkt 27, og punkt 137-145 i det begrundede forslag). Se også Europarådets Parlamentariske Forsamling, Report on the Functioning of Democratic Institutions in Poland af 6. januar 2020 (2359(2021)) af 26. januar 2021.

domstolsrådet, hvis det skal medvirke til at gøre proceduren for de politiske organers udnævnelse af dommere mere objektiv, selv skal være tilstrækkeligt uafhængigt af den lovgivende og den udøvende magt og af det organ, som det skal indgive indstillingen til udnævnelse til⁴⁷. Den 6. maj 2021 fastslog den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, at det nuværende domstolsråd ikke giver tilstrækkelige garantier for uafhængighed af den udøvende og den lovgivende magt i forbindelse med proceduren for udnævnelse af dommere⁴⁸. På trods af de alvorlige bekymringer over dets manglende uafhængighed, som en række andre polske domstole også har givet udtryk for⁴⁹, indgiver domstolsrådet fortsat indstillinger til udnævnelse af dommere til republikkens præsident, som udnævnes systematisk⁵⁰. I 2020 og 2021 har domstolsrådet udstedt én afgørelse om beskyttelse af en polsk dommers uafhængighed, nemlig et medlem af den øverste domstols disciplinærafdeling⁵¹, og har samtidig nægtet at give tilsvarende støtte til dommere, der er genstand for anklagemyndighedens strafferetlige efterforskning i samme periode⁵². Domstolsrådet afgav også erklæringer til støtte for visse aspekter af retsreformerne, som Kommissionen havde kritiseret⁵³.

Efter en række ændringer i 2020 blev den øverste domstols funktionsmåde omfattet af yderligere reformer. Den 1. april 2021 underskrev republikkens præsident lovforslaget af 30. marts 2021 om ændring af loven om den øverste domstol. Den nye lov sænker kravene om dommers beslutningsdygtighed i forbindelse med udvælgelsen af kandidater til posten som formand for en afdeling og giver republikkens præsident mulighed for at udnævne en

⁴⁷ Dom af 2.3.2021 i sag C-824/18 AB, præmis 133-139. Domstolen gentog sin begrundede tvivl med hensyn til dets uafhængighed i sin dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen, C-791/19, præmis 104-108. Det erindres, at det i en fælles beslutning truffet af den øverste domstols tre afdelinger af 23.1.2020 allerede er fastslået, at det nysammensatte domstolsråd ikke er uafhængigt, og at nye dommere ved den øverste domstol, der udvælges af domstolsrådet, ikke kan træffe afgørelse i sager. Beslutningen blev efterfølgende fundet uforenelig med forfatningen og EU-retten ved forfatningsdomstolen, der traf afgørelse efter anmodning fra premierministeren og formanden for *Sejm*, med støtte fra republikkens præsident og rigsadvokaten (se afgørelser af 20.4.2020 i sag U 2/20 og af 21.4.2020 i sag Kpt 1/20). Den øverste domstol har imidlertid fortsat anvendt sin afgørelse (f.eks. en afgørelse fra afdelingen for straffesager af 25.6.2020 i sag I KZP 1/20).

⁴⁸ Se dom i sag II GOK 2/18, navnlig præmis 8.3. Denne dom gennemførte Domstolens dom af 2.3.2021 i sag C-824/18, A.B. m.fl. Se også ovenfor.

⁴⁹ Se navnlig den øverste domstols dom af 5.12.2019 i sag III PO 7/18 og to afgørelser af 15.1.2020 i sag III PO 8/18 og III PO 9/18. Se også den øverste domstol i forvaltningsretlige sagers domme af 6.5.2021 i sag II GOK 2/18 til 7/18 og dom af 13.5.2021 i sag II GOK 4/18.

⁵⁰ Siden offentliggørelsen af rapporten om retsstatssituationen 2020 har republikkens præsident udnævnt dommere den 6. oktober, 26. november og 18. december 2020 og den 26. januar, 4. februar, 18. marts og 26. april 2021.

⁵¹ Afgørelse af 26.3.2021. Domstolsrådets afgørelse var begrundet med, at dommeren var udsat for unødigt pres fra ansatte ved et polsk universitet, som formelt fordømte dommerens deltagelse i en sag om ophævelse af en dommer ved de almindelige domstoles immunitet.

⁵² Se afgørelsen af 15.4.2021. De pågældende dommere blev indkaldt til at give møde for anklageren som vidner i forbindelse med en strafferetlig efterforskning vedrørende den retlige afgørelse, de havde truffet på grundlag af arbejdsretten, hvorved den nationale anklagers afgørelse om forflyttelse af en anklager blev erklæret ugyldig. Den 13. januar 2021 udtalte ombudsmanden sig i ovennævnte sag og påpegede, at anklagemyndighedens handlinger kunne krænke retsvæsenets uafhængighed (se ombudsmandens pressemeddelelse af 13.1.2021).

⁵³ Se navnlig det nationale domstolsråds udtalelser (WW.023.1.2021 og WP 024-13/19) af 12.3.2021 i sagerne *Advance Pharma sp. z o.o. mod Polen* og *Grzęda mod Polen* (i disse sager behandles spørgsmål vedrørende det pludselige ophør af embedsperioden for de tidligere dommermedlemmer af det nationale domstolsråd samt *Sejms* nye metode til udnævnelse af de nuværende dommermedlemmer af domstolsrådet). For så vidt angår Kommissionens betænkeligheder i denne henseende, se navnlig det begrundede forslag af 20. december 2017 vedtaget efter proceduren i artikel 7, stk. 1, TEU.

"fungerende" formand for afdelingen, hvis sådanne krav ikke er opfyldt. Loven giver desuden førstepræsidenten for den øverste domstol kontrol over retsmøder i forenede afdelinger, der er samlet for at løse retlige spørgsmål og indkaldt enten af førstepræsidenten på dennes initiativ eller efter anmodning fra bl.a. rigsadvokaten eller ombudsmanden. Den nye lov ændrer også reglerne for proceduren for ekstraordinær appel ved at forlænge perioden for indgivelse af en ekstraordinær appel af alle afgørelser fra alle polske domstole, der blev endelige efter den 17. oktober 1997, med to år⁵⁴. Ombudsmanden og det nationale advokatråd var kritisk over for den nye lov og understregede, at den ville påvirke den øverste domstols uafhængighed yderligere⁵⁵. Den nuværende førstepræsident for den øverste domstol, der som nævnt i rapporten fra sidste år⁵⁶ blev udnævnt⁵⁷ efter en anfægtet procedure, har truffet afgørelser, der giver anledning til bekymring, navnlig ved at indbringe kontroversielle spørgsmål for forfatningsdomstolen, herunder for at begrænse retten til aktindsigt⁵⁸ og anmode om at beskytte nyudnævnte dommere ved den øverste domstol — herunder hende selv — mod at få deres status anfægtet i sager, der verserer for den øverste domstol⁵⁹. Førstepræsidenten har endvidere anmodet afdelingen for ekstraordinær kontrol og offentlige anliggender om at erklære visse dommere ved den øverste domstol for inhabile i sager, hvor de allerede havde forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse⁶⁰. Den 16. juli 2021 udsendte førstepræsidenten ved den øverste domstol en erklæring vedrørende forfatningsdomstolens dom af 14. juli 2021, hvori førstepræsidenten, under henvisning til, at EU-retten ikke omfatter spørgsmål vedrørende retsvæsenets organisation og funktion i medlemsstaterne, oplyser om ophævelsen af instruksen til den øverste domstols disciplinærafdeling om at suspendere sine foranstaltninger i disciplinærsager mod dommere⁶¹.

Flere dommere er blevet suspenderet og kan ikke træffe afgørelse i sager efter disciplinærafdelingens afgørelser om ophævelse af deres immunitet.

⁵⁴ Trods de betænkeligheder, som Kommissionen gav udtryk for i sit begrundede forslag vedtaget i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU over indførelsen proceduren for ekstraordinær appel i det polske retssystem (se også del IV nedenfor). Yderligere oplysninger om proceduren findes i rapporten om retsstatssituationen 2020: landekapitlet om Polen — Del IV.

⁵⁵ Ombudsmandens udtalelse af 23.3.2021 (IV.510.20.2021). Det nationale advokatråds præsidiiums udtalelse af 9.3.2021 (NRA.12-SM-1.15.2021). Det bemærkes, at den nye førstepræsident for den øverste domstol og det nationale domstolsråd afgav en positiv udtalelse om den nye lov (den øverste domstols udtalelse af 24.2.2021 præsenteret af den nye førstepræsident for den øverste domstol (BSA-1-021 57/21), domstolsrådets udtalelse af 12.3.2021 (WO 420.18.2021) om lovforslaget om ændring af loven om den øverste domstol).

⁵⁶ Se rapporten om retsstatssituationen 2020: landekapitlet om Polen — Del I.

⁵⁷ Det nationale domstolsråds indstilling i forbindelse med udnævnelsen af førstepræsidenten ved den øverste domstol i hendes egenskab af dommer blev erklæret ugyldig af den øverste domstol i forvaltningsretlige sager i dens dom af 6.5.2021 i sag II GOK 2/18 (se præmisserne og andet afsnit i begrundelsen), som gennemførte Domstolens dom af 2.3.2021 i sag C-824/18, A.B. m.fl. (se ovenfor).

⁵⁸ Se del III i dette kapitel.

⁵⁹ Den 2. december 2020 indgav den nye førstepræsident for den øverste domstol en begæring til forfatningsdomstolen (sag K 24/20) om at erklære visse bestemmelser i den civile retsplejelov og love om retsvæsenets funktion for forfatningsstridige, i det omfang de gør det muligt at fastslå, om der foreligger/eller ikke foreligger et ansættelsesforhold for en given dommer, med henblik på proceduren for udnævnelse af den pågældende ved republikkens præsident efter indstilling fra det nysammensatte nationale domstolsråd. Begæringen vedrørende lovgivningen om aktindsigt er blevet registreret ved forfatningsdomstolen som sag K 1/21.

⁶⁰ De pågældende dommere forelagde Domstolen præjudicielle spørgsmål i sagerne C-508/19 og C-491/19, der i det væsentlige vedrørte nationale domstoles mulighed for at vurdere overholdelsen af EU-rettens krav om retsvæsenets uafhængighed.

⁶¹ Udtalelse fra førstepræsidenten for den øverste domstol af 16.7.2021.

Disciplinærordningen, som blev ændret væsentligt i 2018⁶², har givet anledning til bekymring, og Kommissionen har nedlagt påstand om⁶³, at den er i strid med EU-retten, i en traktatbrudsprocedure⁶⁴. På baggrund af en anmodning om foreløbige forholdsregler⁶⁵ afsagde Domstolen den 8. april 2020 en kendelse om, at Polen øjeblikkeligt skulle indstille anvendelsen af de nationale bestemmelser om den øverste domstols disciplinærafdelings kompetencer i disciplinærsager vedrørende dommerne⁶⁶. Efter suspensionen af disciplinærafdelingens kompetence i disciplinærsager⁶⁷ er afdelingen begyndt at udøve sine nye beføjelser⁶⁸ aktivt til at træffe afgørelse om anklagemyndighedens indstillinger om ophævelse af immuniteten for dommere, der er anklaget at have begået en strafbar handling. Fra den 14. februar 2020, hvor den nye lov om retsvæsenet trådte i kraft, og indtil den 15. marts 2021 har disciplinærafdelingen allerede behandlet over 40 sådanne indstillinger, og i mere end 10 tilfælde er de pågældende dommere blevet suspenderet, og deres løn er blevet reduceret. En række indstillinger er stadig under behandling i disciplinærafdelingen, herunder vedrørende dommere ved den øverste domstol⁶⁹. I forbindelse med traktatbrudsproceduren i sag C-204/21 anmodede Kommissionen⁷⁰ Domstolen om at indstille alle aktiviteter i disciplinærafdelingen i sager vedrørende dommere, herunder afgørelser om ophævelse af dommers immunitet. Den 14. juli 2021 imødekom Domstolens vicepræsident fuldt ud Kommissionens anmodning og indstillede alle aktiviteterne i den øverste domstols disciplinærafdeling i forhold til dommere i andre sager end disciplinærsager vedrørende dommere⁷¹. Den 15. juli 2021 afsagde Domstolen en endelig afgørelse i den traktatbrudssag, som Kommissionen havde anlagt, og fastslog, at disciplinærordningen for dommere i Polen ikke er forenelig med EU-retten⁷².

⁶² Lov af 8. december 2017 om den øverste domstol, som trådte i kraft den 3. april 2018.

⁶³ Ifølge Kommissionen kan den nye disciplinærordning anvendes som et system til politisk kontrol af retsafgørelser indhold i strid med kravene om retsvæsenets uafhængighed (se sag C-216/18 PPU, LM, dom af 25.7.2018, præmis 67). Alle klagepunkterne i traktatbrudssøgsmålet er anført i Kommissionens pressemeddelelse IP/19/6033.

⁶⁴ Lov af 20. december 2019 udvidede også begrebet disciplinærforsøelser og øgede risikoen for svækkelse af retsvæsenets uafhængighed. Dette spørgsmål er omfattet af den nye traktatbrudssag, der blev indbragt for Domstolen den 1. april 2021 (sag C-204/21).

⁶⁵ Under disciplinærordningen kan dommere blive genstand for disciplinærsager på grund af indholdet af deres retsafgørelser eller udtalelser om, hvordan de polske forfatningsmæssige organer fungerer, se del I i rapporten om retsstatssituationen 2020: landekapitlet om Polen.

⁶⁶ Kendelse afsagt af Store Afdeling af 8.4.2020 i sag C-791/19 R.

⁶⁷ Disciplinærundersøgelser og -procedurer anvendes fortsat af anklagere i disciplinærsager ved de almindelige domstole udnævnt af justitsministeren. Se i den forbindelse en rapport fra dommerforeningen Themis "*From bad to worse — the Polish judiciary in the shadow of the <muzzle act>*" (anden udgave ajourført 31.12.2020).

⁶⁸ Lov af 20. december 2019 om ændring af loven om de almindelige domstoles organisation, den øverste domstol og visse andre love gav disciplinærafdelingen kompetence til at ophæve dommers immunitet, når der rejses straffesag mod dem (en kompetence, der tidligere blev udøvet af disciplinærdomstole, som træffer afgørelse i første instans). Dette spørgsmål er omfattet af den nye traktatbrudssag, der blev indbragt for Domstolen den 1. april 2021 (sag C-204/21).

⁶⁹ Den 2. juli 2021 ophævede disciplinærafdelingen immuniteten og suspenderede formanden for afdelingen for arbejds- og socialretlige anliggender. Efter denne afgørelse udsendte en gruppe på 75 dommere ved den øverste domstol (pensionerede og aktive) en åben erklæring, hvori de fordømte afgørelsen og understregede, at disciplinærafdelingen ikke er en domstol i henhold til national ret og EU-retten.

⁷⁰ Kommissionens pressemeddelelse IP/21/1524. Den polske regering mener, at Kommissionen overskrider sine beføjelser ifølge traktaten, og afviser Kommissionens holdning i denne traktatbrudssag.

⁷¹ Endvidere pålagde vicepræsidenten Polen at suspendere virkningerne af afgørelser truffet af den øverste domstols disciplinærafdeling om suspension af dommere og nedsættelse af deres løn.

⁷² Domstolens dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen, C-791/19. Se endvidere ovenfor.

Dommerne er fortsat underlagt indgribende krav. Den nye lov om retsvæsenet af 20. december 2019 pålægger alle dommere i Polen at videregive personoplysninger såsom om deres medlemskab af foreninger, funktioner i nonprofitorganisationer eller medlemskab af og stilling i politiske partier før den 29. december 1989. En række disciplinærsager mod dommere, der nægtede at opfylde dette krav, verserer fortsat⁷³. I forbindelse med traktatbrudsproceduren i sag C-204/21 mener Kommissionen, at dette krav er i strid med EU-retten for så vidt angår retten til respekt for privatliv og retten til beskyttelse af personoplysninger som sikret ved EU's charter om grundlæggende rettigheder og den generelle forordning om databeskyttelse⁷⁴.

Det generelle forbud mod, at polske domstole anfægter de kompetencer, der tilkommer domstole, forfatningsorganer og retshåndhævende myndigheder, er fortsat gældende. Den nye lov om retsvæsenet⁷⁵ forhindrer polske dommere i at træffe afgørelse om lovligheden af udnævnelsen af dommere og om en dommers kompetence til at udøve judicielle funktioner. Det samme forbud gælder for dommere, der vurderer lovligheden af dommerkollegiets sammensætning. Ved loven fik den nye afdeling for ekstraordinær kontrol og offentlige anliggender samtidig enekompetence til at træffe afgørelse om spørgsmål vedrørende retsvæsenets uafhængighed⁷⁶. Den 31. marts 2021 besluttede Kommissionen at anfægte disse forbud i loven om retsvæsenet i traktatbrudssager ved Domstolen⁷⁷. Den 14. juli 2021 afsagde Domstolens vicepræsident en kendelse om foreløbige forholdsregler i sag C-204/21 R, der pålagde Polen at indstille anvendelsen af de pågældende bestemmelser. I visse sager, hvor de almindelige domstole anfægtede lovligheden af forfatningsdomstolens⁷⁸ og disciplinærafdelingens⁷⁹ afgørelser, har dommerne været genstand for disciplinærsager⁸⁰.

⁷³ Den 22. juli 2020 indledte stedfortræderen for anklageren i disciplinærsager udnævnt af justitsministeren en disciplinærsag mod 14 dommere fra foreningen "Forum of Judicial Cooperation", som ikke havde oplyst om deres medlemskab som krævet i henhold til loven af 20. december 2019 (se pressemeddelelse af 22.7.2020 fra stedfortræderen for anklageren i disciplinærsager).

⁷⁴ Kommissionens pressemeddelelse IP/21/1524. Den polske regering mener, at Kommissionen overskrider sine beføjelser ifølge traktaten, og afviser Kommissionens holdning i denne traktatbrudssag.

⁷⁵ Se rapporten om retsstatssituationen 2020: landekapitlet om Polen — Del I.

⁷⁶ Denne beføjelse omfatter undersøgelsen af begæringer om at erklære dommere inhabile i sager på grund af tvivl om deres uafhængighed eller upartiskhed. Sådanne afgørelser kan i realiteten ikke ændres af andre afdelinger ved den øverste domstol. Denne afdeling afviser begæringer om at erklære dommere inhabile, når de er baseret på påstande vedrørende omstændighederne omkring udnævnelsen af en dommer. I forbindelse med sag I DI 3/21 afviste afdelingen f.eks. en begæring om at erklære dommere i disciplinærafdelingen, der var blevet tildelt en sag, hvor anklagemyndigheden havde anmodet om ophævelse af immunitet for formanden for den øverste domstols afdeling for arbejdsret, inhabile (se afgørelse af 21.1.2021 I NWW 8/21).

⁷⁷ Kommissionens pressemeddelelse 2021 IP/21/1524.

⁷⁸ Den 3. november 2020 kom det frem, at en distriktsdommer havde nægtet at anvende forfatningsdomstolens afgørelse vedrørende en sag, der verserede for dommeren, da han mente, at afgørelsen var blevet truffet af en ulovligt sammensat forfatningsdomstol. Den 25. februar 2021 nægtede en anklager i disciplinærsager at indlede en disciplinærsag mod denne dommer. Se *Gazeta Prawna*, "Zignorowanie wyroku TK. Sędziemu nie będzie grozić dyscyplinarka" af 25.2.2021.

⁷⁹ Den 26. februar 2021 fastslog en arbejdsret i Warszawa, at en af de dommere, hvis immunitet var blevet ophævet af disciplinærafdelingen, som også havde suspenderet denne dommer, fortsat er aktiv dommer, da disciplinærafdelingens afgørelse — da den ikke opfyldte kravene i EU-retten og national ret — ikke er retligt bindende. Med en lignende begrundelse pålagde en anden arbejdsret en retsformand at genindsætte en dommer, der var blevet suspenderet af disciplinærafdelingen, fordi den pågældende dommer havde forsøgt at anvende Domstolens dom af 19. november 2019 i sag C-585/18 AK m.fl. i en sag, der verserede for ham.

⁸⁰ Afgørelsen truffet af en dommer ved appelretten i en sag, der verserede for ham, om at anmode om fremlæggelse af dokumenter vedrørende udnævnelsen af en dommer, der havde afsagt den appellerede

Der er fortsat bekymring over, at justitsministerens og rigsadvokatens embeder indehaves af den samme person. Som allerede anført i rapporten om retsstatssituationen 2020 har justitsministeren efter sammenlægningen i forbindelse med reformerne i 2016 af rigsadvokatens og justitsministerens embeder direkte indflydelse på de beføjelser, der er tillagt det højeste anklagemyndighed, herunder beføjelsen til at give instrukser til anklagere i specifikke sager og til at overflytte anklagere⁸¹. Denne beføjelse er blevet kritiseret, herunder af Venedigkommissionen⁸² og Kommissionen i dens begrundede forslag vedtaget i henhold til proceduren i artikel 7, stk. 1, i TEU vedrørende retsstatsprincippet i Polen⁸³. Den nationale anklagemyndighed⁸⁴ har for nylig udøvet sin beføjelse til at overflytte anklagere uden deres samtykke og uden begrundelse til en anden stilling i op til seks måneder⁸⁵. Det forlyder, at denne beføjelse anvendes i praksis som et redskab mod anklagere, der har udtrykt sig kritisk i forhold til anklagemyndighedens funktion⁸⁶. Dommere i sager, hvor sådanne forflyttelser anfægtes, er blevet indkaldt af anklagemyndigheden for at afgive vidneforklaring i forbindelse med den strafferetlige efterforskning⁸⁷. Der udtrykkes desuden bekymring for, at rigsadvokatens og den nationale anklagemyndigheds udøvelse af deres beføjelser til at omfordele sager blandt anklagere vilkårligt kan påvirkes af politiske hensyn og således få indflydelse på gennemførelsen af straffesager⁸⁸, herunder i sager med påstande om økonomisk underslæb⁸⁹. Ifølge det nationale advokatråd har anklagemyndigheden på det

afgørelse, blev således anset for at udgøre et grundlag for disciplinært ansvar (se pressemeddelelsen fra stedfortræderen for anklageren i disciplinærsager af 5.8.2020). Der er indledt en disciplinærundersøgelse mod dommere fra foreningen "Iustitia" vedrørende udtalelser om effektiviteten og lovligheden af en afgørelse fra den øverste domstol om gyldigheden af republikkens præsidents udnævnelse af dommere (se pressemeddelelsen fra stedfortræderen for anklageren i disciplinærsager af 4.8.2020).

⁸¹ Se også del II i dette kapitel.

⁸² Venedigkommissionens udtalelse CDL-AD(2017)028, se også udtalelser fra sammenslutningen af anklagere "Lex Super Omnia" af 26.4. og 3.6.2020.

⁸³ Se punkt 169-170 i det begrundede forslag. Ifølge den polske regering har sammenlægningen af justitsministeriet med hvervet som rigsadvokat rod i den polske historiske tradition.

⁸⁴ Den nationale anklagemyndighed er første vicerigsanklager og udnævnes og afskediges af premierministeren efter indstilling fra rigsadvokaten (se artikel 14, stk. 1, i lov af 28. januar 2016 om den offentlige anklagemyndighed).

⁸⁵ Den 18. januar 2021 meddelte en uafhængig sammenslutning af anklagere "Lex Super Omnia" offentligheden, at omkring 20 anklagere, herunder fremtrædende medlemmer af denne sammenslutning, var blevet tvangsforflyttet til forskellige anklagemyndigheder i Polen inden for 48 timer fra modtagelsen af den nationale anklagers respektive afgørelser (disse afgørelser var ikke begrundet). Ifølge en række sammenslutninger af dommere og anklagere er disse afgørelser om forflyttelse en form for straf for anklagere, der handler uafhængigt af centralregeringen. Den nationale anklagemyndighed begrundede de pågældende afgørelser i behovet for at sikre personale i anklagemyndighedens forskellige enheder som følge af covid-19-pandemien.

⁸⁶ Se erklæringen af 21.1.2021 fra over 70 dommere ved den øverste domstol, herunder tidligere dommere ved den øverste domstol, der alle blev udnævnt til den øverste domstol før 2018.

⁸⁷ I december 2020 oplyste de polske medier, at den nationale anklagemyndigheds særlige enhed, der beskæftiger sig med forbrydelser begået af dommere, havde indkaldt syv dommere ved de almindelige domstole, som alle havde afsagt dom i en arbejdsretlig sag anlagt af en anklager, der havde anfægtet afgørelsen om tvangsforflyttelse og gjort gældende, at den udgjorde en form for chikane, som vidner. Det nationale domstolsråd nægtede at udstede en afgørelse, der fordømte anklagemyndighedens ovennævnte praksis (se ovenfor). Oko.Press, "*Szaleństwo Prokuratury Krajowej. Ściga 7 sędziów za korzystanie dla gnębionego prokuratora orzeczenia*" af 16.12.2020.

⁸⁸ Den polske ombudsmands meddelelse om sagen vedrørende anklager Krason fra 2019.

⁸⁹ I marts 2021 rapporterede de polske medier, at anklagemyndighedens nye beføjelser til at kontrollere håndteringen af strafferetlige efterforskninger primært var blevet anvendt til at indstille en sådan efterforskning af den nuværende leder af det statsejede selskab PKN Orlen anklaget for at samarbejde med en organiseret kriminel gruppe og udføre økonomiske aktiviteter, der ikke er forenelige med hans tidligere borgmesterembede. Se Gazeta Wyborcza, "*Lex Obajtek. Jego sprawa zniknęła z sądu, gdy PiS pozmieniał*

seneste også rettet skytset mod forsvarsadvokater, der er involveret i politisk følsomme sager, hvilket udgør en trussel mod retten til tavshedspligt⁹⁰. Dette forværres af, at anklagere har beføjelse til at suspendere en advokats beskikkelse uden domstolens forudgående samtykke⁹¹.

Kvalitet

Med hensyn til menneskelige ressourcer er der som i 2020 fortsat et betydeligt antal ubesatte juridiske embeder. Ifølge de officielle oplysninger, som justitsministeriet har offentliggjort, var der i 2020 1 048 ledige stillinger ved de almindelige domstole⁹². Når det er sagt, ligger Polens udgifter til domstolene på niveau med EU-gennemsnittet pr. indbygger, og Polen er fortsat blandt de medlemsstater, der har de højeste offentlige udgifter til retssystemet (herunder til retsfølgelse og retshjælp) udtrykt i procent af BNP⁹³.

Der er gjort store fremskridt⁹⁴, men digitaliseringen af retssystemet kan forbedres. Der er stadig behov for at indføre flere IT-værktøjer i forbindelse med retslige procedurer, og en række interessenter har opfordret til, at der gøres en yderligere indsats for at digitalisere domstolene⁹⁵. Der er også behov for at revidere de IT-værktøjer, som ifølge det overordnede revisionsorgan er lette at misbruge, navnlig systemet for fordeling af sager ved domstolene⁹⁶.

prawo." af 8.3.2021. Den 22. marts 2021 meddelte det overordnede revisionsorgan, at det ville undersøge anvendelsen til personlige formål af finansiering, som den pågældende person havde modtaget fra de statslige myndigheder. Se doRzeczy, "NIK przygląda się sprawie Obajtka. Analizowane są dokumenty" af 22.3.2021.

⁹⁰ Den 15. oktober 2020 anmodede det centrale korruptionsbekæmpelseskontor en anklagemyndighed om at tilbageholde en fremtrædende forsvarsadvokat i en politisk følsom sag. Umiddelbart efter tilbageholdelsen blev der foretaget ransgning af advokatens bopæl og kontor, uden at formanden for det regionale advokatråd eller en person udpeget af ham var til stede, hvilket er et lovkrav. Den 16. oktober 2020 udsendte det nationale advokatråds præsidium en erklæring, hvori det udtrykte bekymring over ransgningen foretaget på steder, hvor sagsmapper vedrørende advokatens klienter blev opbevaret, hvilket var en krænkelse af advokatens tavshedspligt. Den 22. januar 2021 fastslog en domstol, at tilbageholdelsen af advokaten og ransgningen af hans bolig og kontor var uberettiget og ulovlig.

⁹¹ Afgørelsen om at suspendere en advokats beskikkelse midlertidigt kan indbringes for retten. Under besøget i Polen understregede repræsentanter for de juridiske erhverv imidlertid, at anklagemyndighedens afgørelse kan være til skade for den pågældende advokats interesser, henset til den tid, det tager at ophæve en sådan suspension.

⁹² I 2019 var der 848 ledige stillinger.

⁹³ Figur 28 og 29, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁹⁴ Med hensyn til IT-værktøjer findes der i øjeblikket følgende muligheder: bevisoptagelse ved brug af teknisk udstyr, der muliggør fjernudførelse af denne aktivitet, afspilning af den optagne video og lyd under retsmødet, udarbejdelse af retsmødeprotokoller ved brug af en lyd- eller videooptagelsesanordning, deling af indholdet af protokoller og breve i elektronisk form via det IKT-system, der anvendes i retssagen, eller via et andet teleinformationssystem, der anvendes til at stille dem til rådighed, og mulighed for, at parterne og deltagerne i sagen kan få den optagne lyd eller de optagne billeder og lyd fra sagsakterne, accept af elektronisk bevismateriale, elektronisk procedure for sager om betalingsordrer og levering via IKT-systemet.

⁹⁵ Se rapporten fra Court Watch Polska, "Sądy dostępne przez Internet — Szanse i Zagrożenia" (2020), Prawo.pl, "Raport: Pandemia musi przyspieszyć informatyzację sądów" af 3.2.2021. Se også dommerforeningen Iustitias udtalelse af 9.5.2020. Ombudsmandens brev af 9.6.2020 til justitsministeriet. Det nationale advokatråds beslutning af 12.3.2020 (nr. 155/20) med tillæg. Se også figur 39, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁹⁶ Den 15. januar 2021 offentliggjorde det overordnede revisionsorgan (herefter "organet") en rapport (nr. P/19/038) om gennemførelsen af IT-projekter med henblik på at forbedre retssystemets effektivitet. Rapporten konkluderer, at systemet med vilkårlig sagsfordeling let kan misbruges, da det er muligt at misbruge systemet til at fordele sager til konkrete dommere. Mekanismerne til beskyttelse af systemets integritet er udelukkende baseret på, at ansatte i domstolssekretariatene udviser god forvaltningsskik. Ifølge rapporten er der også mangler i den elektroniske procedure for indgivelse af stævninger. Der verserer en sag

Sejm har i år vedtaget en række ændringer af den civile retsplejelov⁹⁷ med henblik på yderligere digitalisering af den civile retspleje. Reformen vil indføre elektroniske auktioner vedrørende aktiver, der skal anvendes af fogeder i forbindelse med fuldbyrdelse af domstolsafgørelser. Desuden er formålet med reformerne at indføre et system med elektronisk indsendelse af dokumenter gennem et fælles IT-system for almindelige domstole, hvor et dokument anses for at være behørigt leveret 14 dage efter indgivelsen, uanset kritikken fra repræsentanter for de juridiske erhverv⁹⁸.

Der er vedtaget yderligere reformer vedrørende retspleje på det civil- og strafferetlige område. For at imødegå de udfordringer, der opstod som følge af covid-19-pandemien, blev der for nylig vedtaget⁹⁹ bestemmelser om indførelse af en forpligtelse til at holde retsmøder for lukkede døre, når det ikke er muligt at få kontakt med parter i civile sager online¹⁰⁰. Under den epidemiske nødtilstand vil civile sager derfor som oftest kun blive behandlet af en enkelt dommer¹⁰¹, og de nærmere regler for særlige procedurer vil blive suspenderet¹⁰². Desuden vil disse ændringer også betyde, at domstole i Polen ikke må indkalde præsidiets. *Sejm* vedtog også en række ændringer af strafferetsplejeloven¹⁰³. Ændringerne vil bl.a. begrænse adgangen til sagsakter vedrørende afsluttede indledende undersøgelser og pålægge teleoperatører at sikre data straks efter modtagelsen af en anmodning fra en domstol eller en anklager, og denne beføjelse er ubegrænset. Der vil også blive indført specifikke ændringer af reglerne for dommerkollegiernes sammensætning¹⁰⁴. Nogle af disse ændringer har givet anledning til kritik¹⁰⁵.

Effektivitet

Retssagernes varighed ved de almindelige domstole ligger tæt på EU-gennemsnittet. I 2019 var der et mindre fald i den anslåede tid til behandling af civil- og handelsretlige sager,

ved en forvaltningsdomstol, hvor en NGO søger offentliggørelse af den algoritme, der styrer IT-systemet for justitsministeriets sagsfordeling.

⁹⁷ Lov af 28. maj 2021 om ændring af den civile retsplejelov og visse andre love undertegnet af republikkens præsident den 9. juni 2021.

⁹⁸ Ifølge udtalelsen fra det nationale advokatråd (udtalelse af 1.2.2021) kan en lang række ændringer indført i den civile retspleje påvirke retten til en retfærdig rettergang. Desuden anses det generelle forbud mod domstolens indkaldelse af præsidiets for at være i strid med den polske forfatning, da domstole — også i betragtning af justitsministerens ubegrænsede beføjelser til at udpege retsformænd og næstformænd — de facto er helt underordnet den udøvende magt med hensyn til domstolsrepræsentanternes muligheder for at fremlægge udtalelser.

⁹⁹ Lov af 28. maj 2021 om ændring af den civile retsplejelov og visse andre love.

¹⁰⁰ Denne regel kan fraviges, hvis sundhedsmæssige hensyn tillader det.

¹⁰¹ En fravigelse af denne regel vil være underlagt retsformandens skøn, og reglen kan kun fraviges, hvis det er nødvendigt på grund af sagens særligt komplicerede eller hidtil usete karakter.

¹⁰² Den øverste domstol vil — inden for et år efter den epidemiske nødtilstands ophør — ikke være bundet af en begæring om afholdelse af et retsmøde i forbindelse med kassationsappeller i civile sager.

¹⁰³ Lov af 20. april 2021 om ændring af straffeloven og visse andre love, der blev vedtaget ved tredjebehandlingen af *Sejm* den 21. april 2021, og som i øjeblikket afventer den polske præsidents undertegnelse. Loven gennemfører direktiv (EU) 2017/541 af 15. marts 2017 om bekæmpelse af terrorisme og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA og ændring af Rådets afgørelse 2005/671/RIA.

¹⁰⁴ Under den epidemiske nødtilstand og et år derefter vil straffesager vedrørende handlinger med en strafferamme på op til fem års fængsel blive behandlet af en enkelt dommer.

¹⁰⁵ Ifølge udtalelsen indgivet af formanden for det nationale advokatråd (NRA.12-SM-1.2.2021) har ændringerne til formål at forhindre offentlig kontrol, herunder gennem medierne, med indledende strafferetlige efterforskninger, hvorved der ikke længere er mulighed for at kontrollere anklagemyndighedens virke.

og afgørelsesprocenten for disse sager steg¹⁰⁶. Antallet af sådanne sager faldt i 2019, og antallet af verserende sager var det samme¹⁰⁷. Hvad angår retssagernes varighed ved de almindelige domstole steg den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ifølge data offentliggjort af justitsministeriet i 2021 i perioden 2015-2020 fra 4,2 måneder til 7 måneder¹⁰⁸. Europarådets Ministerkomité fører fortsat skærpet tilsyn med varigheden af civil- og strafferetlige sager i Polen¹⁰⁹.

Forvaltningsdomstolens resultater ligger over EU-gennemsnittet. Der ses en lille stigning i antallet af nye forvaltningsretlige sager, og den skønnede behandlingstid falder fortsat. Afgørelsesprocenten for disse sager faldt til under 100 %¹¹⁰.

II. RAMME FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

De retlige og institutionelle rammer for forebyggelse og bekæmpelse af korruption er i vid udstrækning på plads. I Polen er flere myndigheder ansvarlige for korruptionsbekæmpelse, herunder justitsministeren, som også er rigsadvokat, og indenrigs- og forvaltningsministeren, der er ansvarlig for forebyggelsesaspekter, f.eks. lobbyregistret for offentligt ansatte. Det centrale korruptionsbekæmpelseskantor er det specialiserede retshåndhævende organ, der bekæmper korruption i den offentlige og private sektor¹¹¹ sammen med det centrale politieforskningskantor og det almindelige politi¹¹², den interne sikkerhedstjeneste¹¹³ og anklagemyndigheden¹¹⁴. Kontoret varetager både efterretnings- og politifunktioner og kan indlede både forvaltningsretlige sager og straffesager. På det seneste har det centrale korruptionsbekæmpelseskantor også fået til opgave at koordinere politikker¹¹⁵ og forebygge korruption, herunder uddannelsesmæssige oplysningsaktiviteter vedrørende bekæmpelse af korruption og en e-læringsplatform¹¹⁶. Det overordnede revisionsorgan (NIK) har en forebyggende rolle og overvåger de offentlige udgifter i de statslige forvaltningsorganer, herunder bl.a. Polens centralbank og statslige juridiske personer¹¹⁷.

¹⁰⁶ Afgørelsesprocenten i 2018 lå på ca. 92 % og nåede op på næsten 100 % i 2019.

¹⁰⁷ Figur 3, 7, 11 og 14, EU's resultattavle for retlige anliggender 2020. Antallet af nye civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist har været højt i de seneste år (figur 3, EU's resultattavle for retlige anliggender 2020). Selv om antallet af verserende civile sager, handelsretlige sager, forvaltningsretlige sager og andre sager i første instans steg i forhold til 2012, faldt forholdet mellem afsluttede og modtagne sager ikke betydeligt i 2018 (figur 10 og 13 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2020).

¹⁰⁸ Analyse foretaget af ciekaweliczby.pl ("*Ile trwają postępowania sądowe w Polsce?*") baseret på de officielle oplysninger offentliggjort af justitsministeriet om effektiviteten af retssager — gennemsnitlige sagsbehandlingstider i perioden 2011-2020 (for alle sagstyper).

¹⁰⁹ Europarådet, CM/Del/Dec(2018)1331/H46-19: H46-19 Bąk (sag nr. 7870/04), Majewski (sag nr. 52690/99), Rutkowski m.fl. (sag nr. 72287/10) og Jan Załuska, Marianna Rogalska og 398 andre sager (sag nr. 53491/10) mod Polen.

¹¹⁰ Figur 4, 8, 9 og 12, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

¹¹¹ Se lov af 9. juni 2006 om det centrale korruptionsbekæmpelseskantor.

¹¹² Lov af 6. april 1990 om politiet. Inden for politiet er der udpeget et kontor for interne anliggender, der skal bekæmpe og mindske korruption i politiets egne rækker. Ifølge kontorets rapport fra 2019 vedrører 25 % af anklagerne mod politibetjente korruption (se statistiske oplysninger fra politiets kontor for interne anliggender).

¹¹³ Lov af 24. maj 2002 om den interne sikkerhedstjeneste og efterretningstjenesten.

¹¹⁴ Lov af 28. januar 2016 om anklagemyndigheden.

¹¹⁵ Det centrale korruptionsbekæmpelseskantor har overtaget indenrigs- og forvaltningsministerens opgaver i forbindelse med den overordnede koordinering af det statslige program for bekæmpelse af korruption.

¹¹⁶ Det centrale korruptionsbekæmpelseskantors uddannelseswebsted: <http://antykorupcja.gov.pl/>, og dets e-læringsplatform: <https://szkolenia-antykorupcyjne.edu.pl/>.

¹¹⁷ Lov af 23. december 1994 om det overordnede revisionsorgan.

Opfattelsen blandt eksperter og virksomhedsledere er, at korruptionsniveauet i den offentlige sektor fortsat er relativt højt. I Transparency Internationals korruptionsindeks for 2020 scorede Polen 56 ud af 100 og ligger som nr. 13 i EU og nr. 45 på verdensplan¹¹⁸. Denne opfattelse er blevet betydeligt forværret¹¹⁹ i løbet af de seneste fem år¹²⁰.

På centralt plan havde Polen en udviklet strategisk ramme for bekæmpelse af korruption for perioden 2018-2020, men der er endnu ikke offentliggjort en efterfølgende plan. Ifølge regeringen er det forberedende arbejde med en ny national strategi til forebyggelse og bekæmpelse af korruption i de kommende år i gang, og der vil i dette arbejde blive taget hensyn til anbefalingerne fra EU, Sammenslutningen af Stater mod Korruption (Greco), OECD og FN¹²¹. Ud over dets primære opgave som håndhævelsesorgan er det centrale korruptionsbekæmpelseskontor også koordineringsorgan for regeringens program for bekæmpelse af korruption for årene 2018-2020¹²² og den ledsagende handlingsplan¹²³ og har som sådan mandat til at foreslå lovgivning og træffe politiske beslutninger. I rapporten fra marts 2021 om gennemførelsen af programmet¹²⁴, der vil blive revideret af det overordnede revisionsorgan i 2021, gøres der rede for de fremskridt, der er gjort i 2020. Som led i gennemførelsen af programmet blev der i løbet af 2020 offentliggjort to sæt retningslinjer for bekæmpelse af korruption for at standardisere og harmonisere de regler om bekæmpelse af korruption, der gælder for ministerier og lokale myndigheder¹²⁵. Der hersker tvivl om gennemførelsen af de centrale lovgivningsopgaver, der er beskrevet i programmet, navnlig med hensyn til videreførelsen af arbejdet med loven om gennemsigtighed i det offentlige liv, offentliggørelsen af det nylige lovforslag om indberetninger af aktiver og om lobbyvirksomhed¹²⁶. Højrisikosektorer med hensyn til korruption er specificeret i programmet og omfatter forsvaret, energi- og byggesektoren, sundhedssektoren, miljøet, den offentlige forvaltning og offentlige indkøb¹²⁷. Budgettet for

¹¹⁸ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2020 (2021), s. 2-3. Den opfattede korruption kategoriseres som følger: lav (opfattelsen af korruption blandt eksperter og virksomhedsledere i den offentlige sektor er over 79), relativt lav (79-60), relativt høj (59-50), høj (under 50).

¹¹⁹ I 2015 var scoren 63, mens den i 2020 var 56. Scoren stiger/falder markant, hvis den ændrer sig med mere end 5 point, forbedres/forringes (ved ændringer på 4-5 point), er relativt stabil (ved ændringer på 1-3 point) i de seneste fem år.

¹²⁰ Dataene fra Eurobarometerundersøgelsen om borgernes og virksomhedernes opfattelse af og erfaring med korruption, som blev indberettet sidste år, ajourføres hvert andet år. Det seneste datasæt er Særlig Eurobarometerundersøgelse 502 (2020) og Flash Eurobarometer-undersøgelse 482 (2019).

¹²¹ Bidrag fra Polen til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 25.

¹²² Ministerrådets beslutning nr. 207 af 19. december 2017 om det statslige program for bekæmpelse af korruption for årene 2018-2020. Hovedformålet med programmet var at mindske korruption og øge bevidstheden om korruption med de specifikke mål i) at styrke forebyggelses- og uddannelsesaktiviteter, ii) forbedre overvågningen af korruptionsrisici og lovgivningen om korruptionsbekæmpelse og iii) styrke samarbejdet og koordineringen mellem retshåndhævende myndigheder på nationalt og internationalt plan.

¹²³ Planen for gennemførelsen af opgaver og aktioner under det statslige program for bekæmpelse af korruption for årene 2018-2020.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ifølge den polske regering har både "retningslinjerne for udarbejdelse og gennemførelse af et effektivt efterlevelsprogram i den offentlige sektor" og "retningslinjerne til den offentlige forvaltning om bekæmpelse af korruption og ensartede institutionelle ordninger og adfærdsregler for embedsmænd og personer i de øverste administrative funktioner" til formål at standardisere og ensrette reglerne på tværs af ministerier og lokale myndigheder, jf. bidrag fra Polen til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 20.

¹²⁶ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget til Polen. Indenrigs- og forvaltningsministerens analyse af lovgivningen om lobbyvirksomhed har været i gang siden oktober 2018.

¹²⁷ Bidrag fra Polen til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 25.

det centrale korruptionsbekæmpelseskantor steg¹²⁸, men der er endnu ikke afsat budgetmidler til de enkelte programaktiviteter¹²⁹.

Den polske straffelov kriminaliserer generelt korruption. Den vigtigste strafbare handling i henhold til straffeloven er bestikkelse af offentligt ansatte¹³⁰ i passiv (accept af bestikkelse) og aktiv (tilbud om bestikkelse) form¹³¹. For at bekæmpe hemmelige aftaler mellem yderen og modtageren af bestikkelse giver straffeloven de involverede parter mulighed for at undgå strafferetlige sanktioner, hvis de underretter de ansvarlige myndigheder om forbrydelsen og oplyser om alle forhold, før myndighederne får kendskab hertil. OECD har opfordret Polen til at fjerne denne bestemmelse, da den fører til straffrihed¹³². Der er også blevet fremhævet mangler med hensyn til effektive håndhævelsesforanstaltninger til bekæmpelse af bestikkelse i udlandet¹³³. En privat virksomhed kan kun gøres strafferetligt ansvarlig for bestikkelse i udlandet, når den person, der har begået bestikkelsen, er blevet dømt i sidste instans. Sanktionsniveauet anses ikke for at være effektivt, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen eller have afskrækkende virkning¹³⁴.

Der er bekymringer over effektiviteten af bekæmpelsen af korruption på højt plan. Politiet indledte 2 544 korruptionsrelaterede efterforskninger i 2020 (sammenlignet med 3 129 i 2019)¹³⁵. Siden 2006 er der sket et støt fald i antallet af politiefterforskninger af korruption (fra 6 388 politiefterforskninger i 2006 til 2 544 i 2020)¹³⁶. I rapporten fra 2020 fra det overordnede revisionsorgan bemærkes det, at der generelt er sket et betydeligt fald i risikoen for korruption på områder, der vedrører statens funktion, f.eks. i skatteforvaltningen, idet der dog peges på alvorlige korruptionsrisici i forbindelse med offentlige institutioners brug af rådgivnings- og eksperttjenester¹³⁷. Antallet af sager vedrørende småkorruption er

¹²⁸ Bidrag fra Polen til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 25: Budgettet til det centrale korruptionsbekæmpelseskantor beløber sig til ca. 49 mio. EUR (221 mio. PLN) i 2021 sammenlignet med ca. 47 mio. EUR (213 mio. PLN) i 2020.

¹²⁹ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget til Polen.

¹³⁰ Begrebet "person, der beklæder en offentlig stilling", som defineret ved lov, har et bredt anvendelsesområde og omfatter bl.a. Polens præsident, medlemmer af parlamentet, dommere, notarer, embedsmænd i en offentlig myndighed, ansatte i lokale myndigheder osv.

¹³¹ Greco bekræfter, at gældende lovgivning i alt væsentligt er i overensstemmelse med Europarådets strafferetskonvention om korruption (ETS 173) og tillægsprotokollen hertil (ETS 191), GRECO — Third Round Evaluation Report.

¹³² OECD, Poland: Follow-Up to the Phase 3 Report and Recommendations (2015), s. 4. Se også OECD, Poland must make urgent legislative reforms to combat foreign bribery (2018).

¹³³ I perioden 2016-2019 indledte Polen mindst tre undersøgelser af bestikkelse i udlandet, der blev ikke indledt nogen retsforfølgelse, og der blev ikke afsluttet nogen sager med sanktioner ifølge Transparency International, Exporting Corruption (2020), s. 96, med yderligere henvisning til sager.

¹³⁴ OECD, Poland should urgently implement reforms to boost the fight against foreign bribery and preserve independence of prosecutors and judges (2020).

¹³⁵ Politiets statistikker over korruptionsefterforskninger for årene 2011-2020 er tilgængelige online.

¹³⁶ Antallet af afslørede korruptionsforbrydelser svigede betydeligt i samme periode og steg markant i forhold til 2006 (6 378 i 2006 og 8 015 i 2020). Ifølge de polske myndigheder kan færre efterforskninger med flere afsløringer skyldes forskellige forhold såsom retsforfølgelse af flere handlinger i forbindelse med en enkelt efterforskning som følge af disse handlingers særlige karakter eller en ændring i tilrettelæggelsen af retssager inden for politiet. Andre retshåndhavende myndigheder offentliggør også korruptionsrelaterede data, f.eks. det centrale korruptionsbekæmpelseskantor og justitsministeriet, som offentliggør årlige statistikker over endelige domfældelser med oplysninger om den retlige klassificering af anklager og pålagte sanktioner, der kan findes på det statistiske kantors websted.

¹³⁷ Bidrag fra Polen til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 21. Det overordnede revisionsorgan, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23307,vp,26017.pdf>. I sin rapport for 2020 bemærkede det overordnede revisionsorgan, at nogle institutioner endnu ikke har indført mekanismer til bekæmpelse af korruption.

faldet yderligere¹³⁸. Med hensyn til korruptionssager på højt plan er der bekymring over stigende institutionaliseret korruption, immunitet og straffrihed som følge af den forskellige behandling af korruptionssager af politiske årsager¹³⁹. I denne forbindelse kommer det forhold, at justitsministeren og rigsadvokaten er en og samme person, oven i andre bekymringer, der også er blevet rejst vedrørende det centrale korruptionsbekæmpelseskontors uafhængighed af den udøvende magt¹⁴⁰. De øgede tilsynsbeføjelser til rigsadvokaten, der kan overtage sager fra sine underordnede anklagere, kan påvirke retsforfølgelsen i korruptionssager politisk¹⁴¹.

Det praktiske samarbejde mellem de relevante institutioner om bekæmpelse af korruption i Polen er til tider underlagt visse juridiske og organisatoriske begrænsninger. Navnlig er begrænsningerne i adgangen til finansielle data en hindring for afsløring og retsforfølgelse af korruption¹⁴². Ifølge regeringen er de involverede tjenesters ressourcer, specialiseringsniveau og digitalisering heller ikke altid tilstrækkelige til, at de kan varetage deres opgaver og sikre en effektiv bekæmpelse af korruption. Denne bekymring vedrører specifikt manglen på personale inden for korruptionsbekæmpelse, utilstrækkelige teknologiske ressourcer og kapaciteter og indsamlingen af dokumentation for at opfylde bevisstandarderne, som ikke er tilstrækkelig effektiv, hvilket har forlænget procedurerne og været til hinder for varetagelsen af officielle opgaver, navnlig under covid-19-pandemien¹⁴³.

En praktisk vejledning om interessekonflikter for embedsmænd ledsager den relevante lovgivning om lobbyvirksomhed. Der er udarbejdet en vejledning til offentligt ansatte om interessekonflikter, og hvordan de undgås¹⁴⁴, for at hjælpe dem med den praktiske gennemførelse af reglerne i loven om lobbyvirksomhed i lovgivningsprocessen¹⁴⁵. I 2020

Desuden kan eksterne tjenester nemt bruges til at opnå ulovlige private fordele på bekostning af de offentlige finanser, se sammendraget af rapporten fra 2020, som blev offentliggjort af det overordnede revisionsorgan den 21. december 2020. I maj 2021 udsendte det overordnede revisionsorgan en rapport om organiseringen af præsidentvalget i 2020 via brevafstemning, der efter revisionsorganets opfattelse var blevet gennemført i strid med gældende lovgivning. I denne forbindelse oplyste det øverste revisionsorgan ligeledes den 25. maj 2021, at det havde underrettet anklagemyndigheden om en mulig lovovertrædelse. Se også afsnit IV nedenfor.

¹³⁸ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget til Polen.

¹³⁹ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget til Polen. Se også del I. Se også Greco, Fifth Evaluation Round — Draft Compliance Report — Poland (2021), punkt 54-63, og Greco, Fifth Evaluation Round — Evaluation Report Poland (2019), punkt 82-91, hvori Greco gentager sin anbefaling om, at der i forhold til personer i de øverste administrative funktioner gennemføres en gennemgribende reform af immunitetsordningen med henblik på at lette retsforfølgelsen af korruption ved at udelukke disse personer fra immunitet og ved at sikre, at proceduren for ophævelse af immunitet er gennemsigtig og baseret på objektive og retfærdige kriterier, der anvendes effektivt i praksis (se punkt 87). Greco gentager desuden sin bekymring over den udøvende magts øgede indflydelse på retsvæsenet, anklagemyndigheden og politiet, da der er risiko for politisk indblanding i alle faser af straffesager, hvilket undergraver effektiviteten af indsatsen for at bekæmpe korruption begået af personer i de øverste administrative funktioner (se punkt 91).

¹⁴⁰ Som anført i rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Polen, s. 11, og ovenfor i afsnit I. GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, punkt 78.

¹⁴¹ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget til Polen. Se også ovenfor i afsnit I. For yderligere oplysninger se rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Polen, s. 11.

¹⁴² Bidrag fra Polen til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 26, hvor det også påpeges, at parlamentsmedlemmers, anklageres og dommeres immunitet er en udfordring.

¹⁴³ Bidrag fra Polen til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 26.

¹⁴⁴ Bidrag fra Polen til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 21. Vejledningen findes online.

¹⁴⁵ Lov af 7. juli 2005 om lobbyvirksomhed i lovgivningsprocessen var en af Europas første love om lobbyvirksomhed. I loven defineres lobbyvirksomhed, og der oprettes et offentligt register og fastsættes forpligtelser og sanktioner for ikkeregistrerede lobbyister.

behandlede det centrale korruptionsbekæmpelseskantor 2 353 sager om interessekonflikter i sundhedsministeriet og forsvarsministeriet (sammenholdt med 2 477 i 2019), der omfattede 1 949 personer (sammenholdt med 2 187 i 2019), og ingen sager blev indbragt for anklagemyndigheden¹⁴⁶. Der findes tre lobbyregistre, et for regeringen (baseret på loven om lobbyvirksomhed), et for parlamentets underhus (*Sejm*) og et for overhuset (senatet)¹⁴⁷. Indenrigs- og forvaltningsministeren er tilsynsorganet for lobbyvirksomhed rettet mod regeringen¹⁴⁸. Hvad angår lobbyvirksomhed rettet mod parlamentsmedlemmer har parlamentets to kamre (*Sejm* og senatet) en række tilsynsopgaver¹⁴⁹. Der er bekymring over registrenes effektivitet. Efter sigende deltog blot én interesserepræsentant i et enkelt parlamentarisk udvalgsmøde i 2020, selv om der er registreret i alt 508 enheder i *Sejms* register¹⁵⁰. Samlet set er antallet af registrerede lobbyister fortsat faldende, tilsynet er ikke systematisk, og der findes ingen oplysninger om, hvorvidt der er blevet anvendt sanktioner over for ikkeregistrerede lobbyister¹⁵¹. Reglerne om aktiviteter efter et ansættelsesforholds ophør ("svingdøre") finder kun anvendelse på højtstående embedsmænd (ikke medlemmer af parlamentet) og er begrænset til enheder, for hvilke en embedsmand har truffet specifikke afgørelser¹⁵².

Der er udført et teknisk arbejde som led i udviklingen af et standardiseret system for indberetning af aktiver. Digitaliseringen af politikernes indberetninger af aktiver er begrænset, og der mangler et centraliseret indsendelses- og overvågningssystem¹⁵³. De fleste indberetninger udfyldes stadig manuelt ved brug af forskellige indberetningsformularer¹⁵⁴. Omfanget af de oplysninger, der skal fremlægges, er det samme, men de er ikke identiske for alle forpligtede embedsmænd. I 2020 gennemførte det centrale korruptionsbekæmpelseskantor 81 kontroller af indberetninger af aktiver (sammenlignet med 90 i 2019), hvoraf 45 vedrørte mistanke om kriminalitet¹⁵⁵, og 385 analyser før kontrol af indberetninger af aktiver og overholdelse af bestemmelserne til bekæmpelse af korruption¹⁵⁶ (sammenlignet med 364 i 2019). I to sager blev der stillet materiale til rådighed for verserende sager, og i yderligere to sager fik anklagemyndigheden forelagt resultaterne af det centrale korruptionsbekæmpelseskantors inspektioner.

¹⁴⁶ Det centrale korruptionsbekæmpelseskantor, oplysninger om virksomhedsresultater i 2020, s. 37.

¹⁴⁷ Lobbyister skal indgive oplysninger om de enheder, de repræsenterer, og om deres specifikke interesser til de to særskilte parlamentariske registre, men oplysningerne i regeringens register er begrænset til personoplysninger.

¹⁴⁸ Lov af 7. juni 2005 om lobbyvirksomhed i lovgivningsprocessen.

¹⁴⁹ Se ovenfor, lov af 7. juni 2005 om lobbyvirksomhed i lovgivningsprocessen.

¹⁵⁰ Bidrag fra Polen til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 23. Rapporterne kan findes på *Sejms* og senatets officielle websted. Frank Bold Foundation har også offentliggjort en række oplysninger på et websted om gennemsigtighed i lobbyvirksomhed <https://jawnylobbying.org>.

¹⁵¹ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget til Polen.

¹⁵² GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, anbefaling viii og punkt 65.

¹⁵³ GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, anbefaling x og xi, punkt 72 og 78.

¹⁵⁴ Det rapporteres, at der anvendes mindst 16 forskellige formularer, og lovgivningen er ikke harmoniseret. Desuden offentliggøres de fleste indberetninger i pdf-format, hvilket udgør en hindring for overvågningen og analysen. Bestemmelserne om indberetninger af aktiver er spredt på flere retsakter, herunder bl.a. loven om udøvelse af mandatet som deputeret og senator, loven om begrænsning af økonomisk virksomhed for personer i offentlige stillinger, som navnlig omfatter embedsmænd og tjenestemænd på højt niveau, loven om retsstillingen for dommere ved forfatningsdomstolen, loven om anklagemyndigheden, retsakter vedtaget af lokale myndigheder for embedsmænd og byrådsmedlemmer og specifikke retsakter for visse tjenester såsom politi, brandmænd osv. Se også rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Polen — Del I.

¹⁵⁵ Det centrale korruptionsbekæmpelseskantor, oplysninger om virksomhedsresultater i 2020, s. 19-20.

¹⁵⁶ Det centrale korruptionsbekæmpelseskantor, oplysninger om virksomhedsresultater i 2020, s. 24.

Der er en særlig statslig hotline for whistleblowere til indberetning af korruption og korruptionsrelaterede forbrydelser. Det centrale korruptionsbekæmpelseskantor modtager åbne og anonyme indberetninger fra borgerne¹⁵⁷. Indtil der indføres ændringer af de nuværende bestemmelser om whistleblowere i forskellige retsakter, er opfordringerne til at styrke beskyttelsen af indberettende personer fortsat relevante¹⁵⁸.

Undtagelser fra reglerne om offentlige indkøb, der blev indført under covid-19-pandemien, har givet anledning til bekymring over mulige korruptionsrisici. Dette vedrører navnlig fritagelsen fra strafferetligt og disciplinært ansvar for embedsmænd, der forvalter offentlige midler eller køber udstyr, tjenester og andre ressourcer til bekæmpelse af covid-19-pandemien¹⁵⁹. Der trådte imidlertid en ny lov om offentlige indkøb i kraft i begyndelsen af 2021¹⁶⁰, som interessenter inden for korruptionsbekæmpelse i vid udstrækning hilste velkommen som god praksis, der gik i den rigtige retning¹⁶¹. Det centrale korruptionsbekæmpelseskantor har ansvaret for korruptionsbekæmpelsesrelaterede aspekter af regeringens antikriseskjold, der yder finansiel støtte til mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder og store virksomheder med henblik på at bekæmpe virkningerne af covid-19-pandemien.

III. MEDIEPLURALISME OG MEDIEFRIHED

Beskyttelsen af journalister er baseret på forfatningsmæssige principper og fastsat i sektorspecifik lovgivning. Loven om radio- og fjernsynsvirksomhed og presseloven er en retlig ramme for medietilsynsmyndigheden — det nationale radio- og TV-råd (KRRiT) — og garantier for journalistisk uafhængighed. Loven om radio- og fjernsynsvirksomhed forventes at blive ændret på baggrund af den igangværende gennemførelse af det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester¹⁶².

De kommende ændringer af de retlige rammer vil sigte mod at styrke de lovbestemte garantier for medietilsynsmyndighedens uafhængighed. Ifølge forfatningen udnævnes medlemmerne af det nationale radio- og TV-råd (KRRiT) af *Sejm*, senatet og republikkens præsident. De må ikke være medlem af et politisk parti eller en fagforening eller udøve offentlige aktiviteter, der er uforenelige med deres funktioner. Polen arbejder stadig på at gennemføre det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester (AVMS-direktivet)¹⁶³. Ifølge de polske myndigheder forventes de kommende ændringer af loven om radio- og

¹⁵⁷ Bidrag fra Polen til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 24. Der blev ikke indsendt oplysninger om effektiviteten og anvendelsen af hotlinen.

¹⁵⁸ De Forenede Nationers konvention (2015), Implementation Review Group (cyklus 1) og OECD Poland: Follow up to the Phase 3 Report and Recommendations.

¹⁵⁹ Lov om ændring af lov af 31. marts 2020 om særlige foranstaltninger til forebyggelse, imødegåelse og bekæmpelse af covid-19 og andre smitsomme sygdomme og krisesituationer i forbindelse hermed og visse andre love.

¹⁶⁰ Lov af 11. september 2019 — lov om offentlige udbud. Da loven først trådte i kraft for nylig, vides det endnu ikke, om den er effektiv i praksis.

¹⁶¹ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget til Polen.

¹⁶² Polen ligger som nr. 64 i Journalister uden Grænsers 2021 World Press Freedom Index (nr. 23 blandt EU-medlemsstaterne), dvs. to pladser ned fra en plads som nr. 62 i 2020. Mellem 2015 og 2020 gik Polen 46 pladser ned i Word Press Freedom Index.

¹⁶³ Direktiv (EU) 2018/1808 om ændring af direktiv 2010/13/EU om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (direktiv om audiovisuelle medietjenester) i betragtning af de ændrede markedsforhold.

fjernsynsvirksomhed at stramme op på proceduren for afskedigelse af KRRiT-medlemmer¹⁶⁴. På nuværende tidspunkt betyder *Sejms* og senatets afvisning af KRRiT's årsberetning, at alle rådets medlemmers mandat automatisk udløber (artikel 12 i loven om radio- og fjernsynsvirksomhed). Med den nye retsakt indføres yderligere formelle krav vedrørende denne afvisningsprocedure. Det vil navnlig kræve, at republikkens præsident bekræfter, at KRRiT-medlemmernes mandatperiode ophører efter en negativ afstemning i *Sejm* og senatet. Både de beslutninger, der træffes af *Sejm* og senatet, og en bekræftelse fra præsidenten skal begrundes. Listen over medietilsynsmyndighedens ansvarsområder vil også blive udvidet for at bringe den i overensstemmelse med det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester. Hverken KRRiT eller det nationale medieråd (RMN)¹⁶⁵ — public service-mediernes styrende organ — beskæftiger sig med public service-mediernes nyhedsprogrammer. Dette blev fremhævet som et problem i forbindelse med dækningen af præsidentvalget i 2020¹⁶⁶. KRRiT samarbejder imidlertid med centret for overvågning af den offentlige debat, som udarbejder rapporter om politikernes og eksperternes radio- og TV-tilstedeværelse, navnlig i stationernes journalistiske programmer¹⁶⁷.

Den seneste udvikling på det polske mediemarked kan mindske mediepluralismen. Der er blevet givet udtryk for bekymring over planer om lovgivningsændringer¹⁶⁸, der gør det muligt at undlade at give radio- og TV-koncessioner til operatører, som kontrolleres direkte eller indirekte af personer registreret uden for EØS¹⁶⁹. En række interessenter har allerede givet udtryk for bekymring over fremtiden for TVN24-kanalen¹⁷⁰, der indsendte en ansøgning om fornyelse af sin sendetilladelse i februar 2020, men endnu ikke har fået den¹⁷¹. Det

¹⁶⁴ I henhold til artikel 7, stk. 6, i lov af 29. december 1992 om radio- og fjernsynsvirksomhed kan et medlem af KRRiT afskediges af den respektive ansættelsesmyndighed, hvis det pågældende medlem fratræder, lider af en sygdom, som forhindrer ham eller hende i at udføre embedet, er fundet skyldig i en strafbar handling, der kan retsforfølges ved et offentligt anklageskrift, indgiver en falsk erklæring om rensetale som fastslået af retten, eller hvis retten har fundet medlemmet skyldig i en lovovertrædelse.

¹⁶⁵ I 2016 blev en række af KRRiT's kompetencer desuden overdraget til det nyoprettede nationale medieråd (RMN), som nu har ansvaret for at udnævne og afsætte ledelses- og tilsynsorganerne for det polske fjernsyn (TVP), den polske radio og det polske presseagentur. I december 2016 fastslog den polske forfatningsdomstol, at udelukkelsen af KRRiT fra udnævnelsen af ledelsen af de offentlige medier var forfatningsstridig. Dommen er endnu ikke gennemført. Der findes ingen specifikke regler om interessekonflikter vedrørende aktive politikeres medlemskab af public service-mediernes bestyrelser.

¹⁶⁶ Se OSCE-ODIHR's endelige rapport om præsidentvalget i Polen den 28. juni og 12. juli 2020 (Special Election Assessment Mission) og rapporten om retsstatssituationen 2020: landekapitlet om Polen.

¹⁶⁷ Centret for overvågning af den offentlige debat er et akademisk projekt, der drives af Nicolas Copernicus-universitetet, og som har til formål at tilvejebringe systematiske karakteristika af journalistiske radio- og TV-programmer, herunder analyser af, hvilke politikere der inviteres som gæster i de vigtigste journalistiske programmer på radio- og TV-stationer med det bredeste publikum.

¹⁶⁸ Lovforslag nr. 1389 om ændring af loven om radio- og fjernsynsvirksomhed, forelagt *Sejm* den 7. juli 2021.

¹⁶⁹ Et andet nyligt lovgivningsforslag vedrørte en ny afgift på reklameindtægter, som vil gælde for en lang række forskellige medievirksomheder. Repræsentanter for private medier hævdede, at den nye lov især ville berøre førende nationale nyhedsmediekoncerner. Forslaget udløste en hidtil uset, koordineret protest med deltagelse af de fleste de private medier den 10. februar 2021. Regeringen har ikke videreført de lovgivningsmæssige drøftelser om forslaget i sin oprindelige form, men ifølge nylige pressemeddelelser har regeringspartiet ikke opgivet idéen om at foreslå en sådan afgift. Se: Money.pl, "Podatek od mediów wróci? GW: Kaczyński chce go w Nowym Ładzie" af 30.4.2021.

¹⁷⁰ Ejet af TVN-koncernen, der ejes af det amerikanske selskab Discovery.

¹⁷¹ I henhold til den polske lov om radio- og fjernsynsvirksomhed skal ansøgeren indgive en ansøgning senest 12 måneder før udløbet af den nuværende tilladelse. Loven om radio- og fjernsynsvirksomhed fastsætter ikke en tidsfrist for medietilsynsmyndighedens afgørelse. Det bør antages, at den nationale medietilsynsmyndighed (KRRiT) bør træffe afgørelse om en ny sendetilladelse inden udløbet af den nuværende tilladelse. TVN24's tilladelse udløber den 26. september 2021.

statskontrollerede olieselskab PKN Orlens potentielle erhvervelse af den tyskejede pressekoncern Polska Press¹⁷² har også givet anledning til bekymring for, at dette kan udgøre en potentiel trussel mod pluralismen på mediemarkedet¹⁷³. Transaktionen blev godkendt af Polens konkurrencemyndighed (UOKiK). Godkendelsen blev efterfølgende anfægtet af den polske ombudsmand, som mente, at transaktionen skulle tilbageføres, da den truer pressefriheden. I afventning af behandlingen af ombudsmandens appel om sagens materielle indhold¹⁷⁴ anvendte retten for konkurrence og forbrugerbeskyttelse et foreløbigt retsmiddel og suspendede UOKiK's afgørelse¹⁷⁵ midlertidigt. Konkurrencemyndigheden har tre måneder til at indgive sin appel. PKN Orlen udtalte imidlertid, at selskabet allerede betragtede aktierne som erhvervet inden rettens afgørelse¹⁷⁶, og selskabet har således truffet forskellige ledelsesmæssige beslutninger, herunder om personaleudskiftning i redaktionerne i Polska Press-koncernens aviser¹⁷⁷. Ifølge Journalister uden Grænser bør sådanne afgørelser betragtes som en bekræftelse af, at erhvervelsen påvirker mediekoncernens uafhængighed¹⁷⁸, og ombudsmanden anførte, at PKN Orlens handlinger er udtryk for en "åbenlys tilsidesættelse" af rettens afgørelse. Desuden udtrykte Det Internationale Presseinstitut bekymring for, at konkurrencemyndighedens afgørelse kunne føre til en svækkelse af medievirksomheder, der opfattes som modstandere af regeringspartiet¹⁷⁹.

Forpligtelserne til gennemsigtighed i medieejerskaber forventes at blive styrket. I forbindelse med ændringerne af loven om radio- og fjernsynsvirksomhed, der gennemfører det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester, har de polske myndigheder til hensigt at udvide anvendelsesområdet for gennemsigtighedsforpligtelserne for medietjenesteudbydere¹⁸⁰. Dette vil omfatte krav om tilvejebringelse af oplysninger om reelle

¹⁷² Polska Press ejer 20 ud af 24 regionale aviser, 120 lokale ugeaviser og 500 onlineportaler landet over. Ifølge den indberetning, der blev offentliggjort på Europarådets platform til fremme af beskyttelsen af journalistik og journalisters sikkerhed, *har transaktionen været nedslående for mange aktører i Polens uafhængige medier, som ser dette som et første skridt i retning af at bringe sektoren under regeringens kontrol. Nogle medier har imidlertid beskrevet dette køb som en mulighed for at bryde den udenlandske dominans af den regionale presse. Forbundet af polske journalister har gentagne gange påpeget den udenlandske kapitals monopolstilling på det regionale pressemarked.* Se i denne forbindelse Europarådets *platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed*.

¹⁷³ Se Media Freedom Rapid Response, pressemeddelelse fra december 2021.

¹⁷⁴ Se ombudsmandens pressemeddelelse af 13.4.2021.

¹⁷⁵ Det skal bemærkes, at transaktionens potentielle indvirkning på mediepluralismen ikke blev undersøgt, hvilket ville have været uden for den polske medietilsynsmyndigheds kompetence, idet myndigheden kun er ansvarlig for udbydere af radio- og TV-tjenester. I sin pressemeddelelse bekræftede UOKiK, at den kun havde beføjelse til at undersøge erhvervelsernes konkurrencemæssige indvirkning på markedet og forbrugerne, men ikke til at undersøge indvirkningen på ytringsfriheden eller mediepluralismen. Se: UOKiK, "*UOKiK President's approval*" af 5.2.2021.

¹⁷⁶ Se: EURACTIV.com, *Poland's PKN Orlen says media takeover unchanged by court decisions*" af 14.4.2021.

¹⁷⁷ Som rapporteret i medierne den 30. april 2021 blev chefredaktørerne på de fire største regionale tidsskrifter afskediget og erstattet af personer, som ifølge medierne havde tætte forbindelser til regeringskoalitionen (se *Gazeta Wyborcza "Czystka w Polska Press"* af 30.4.2021).

¹⁷⁸ Journalister uden Grænser, *With firing of four editors, "repolonisation" under way in Poland*, 10.5.2021.

¹⁷⁹ Da konkurrencemyndigheden i januar 2021 blokerede for Agoras overtagelse af radioselskabet Eurozet (ejer af den uafhængige avis "*Gazeta Wyborcza*"), hævdede sidstnævnte, at repræsentanter for regeringspartiet havde påvirket beslutningen. Ifølge Agora var konkurrencemyndighedens negative afgørelse "vilkårlig og selektiv", og den "beskytter Agoras konkurrenter, ikke konkurrencen". Se: Indberetning registreret på Mapping Media Freedom-plattformen og Media Freedom Rapid Response "*Democracy degreding: Erosion of Media Freedom in Poland*" MFRR Press Freedom Mission to Poland (November-December 2020) Mission Report.

¹⁸⁰ Skriftligt bidrag modtaget i forbindelse med landebesøget til Polen.

ejere med henvisning til registreringen i KRS (det nationale retsregister) og det centrale register over reelle ejere¹⁸¹. Ændringerne forventes vedtaget i tredje kvartal 2021. Ifølge observatoriet for mediepluralisme 2021 (MPM 2021) er der en mellemhøj risiko i forbindelse med gennemsigthed i medieejerskab og en høj risiko for koncentration af nyhedsmedier¹⁸².

Statslig annoncering synes hovedsagelig at være rettet mod de medieforetagender, der betragtes som regeringsvenlige. En række interessenter oplyser, at statslige myndigheder og virksomheder kun placerer deres annoncer og reklameindslag i medier, der anses for at være positive over for regeringen¹⁸³. Selv om offentlige medier skulle være de primære modtagere af statsstøtte¹⁸⁴, bekræftede en nylig undersøgelse den stigende andel af regeringsvenlige private medier¹⁸⁵. Det Internationale Presseinstitut har advaret om, at instrumentalisering af offentlige reklamer har en negativ indvirkning på markedsdynamikken og kan føre til en forringelse af journalistiske standarder¹⁸⁶. MPM 2021 påpegede ligeledes, at visse former for statsstøtte, herunder tilskud, lån eller statslig reklame, fortsat er fragmenterede og uigennemsigtige¹⁸⁷.

I marts 2020 aktiverede regeringen desuden som reaktion på covid-19-pandemien et horisontalt "covid-19-antikriseskjold" med forskellige støtteforanstaltninger (både finansielle og lovgivningsmæssige) til alle virksomheder¹⁸⁸. Ifølge MPM 2021 var det ikke alle mediekoncerner, der ansøgte om midler til dækning af medarbejdernes lønninger under nedlukningerne¹⁸⁹. Inden for rammerne af antikriseskjoldet indførte regeringen en tillægsafgift på lokale indtægter fra video-on-demand-pladformer, der opererer i Polen¹⁹⁰. Ifølge regeringens repræsentanter blev den nye afgift indført for at kompensere for biografernes økonomiske tab og støtte det polske filminstitut¹⁹¹.

I den polske retlige ramme anerkendes retten til adgang til offentlig information, men de mange begrænsninger er til hinder for den praktiske gennemførelse heraf. En række interessenter beretter om tilfælde, hvor adgangen til information begrænses uden forklaring, om annullering af eller afslag på journalisters akkreditering¹⁹² eller blokering af adgangen til

¹⁸¹ Oplysninger fra de offentlige myndigheder i forbindelse med landebesøget. Registret er tilgængeligt online og kan findes på følgende adresse: <https://www.gov.pl/web/mswia/dzialalnosc-lobbingowa>.

¹⁸² Observatoriet for mediepluralisme 2021, landerapporten for Polen, s. 12.

¹⁸³ Media Freedom Rapid Response "Democracy declining: Erosion of Media Freedom in Poland" MFRR Press Freedom Mission to Poland (November-December 2020) Mission Report.

¹⁸⁴ Observatoriet for mediepluralisme 2021, landerapporten for Polen, s. 14. Se også: Politico "Polish media suspend reporting to protest planned tax on advertising" af 10.2.2021.

¹⁸⁵ T. Kowalski "Analiza wydatków reklamowych spółek skarbu Państwa (SSP) w latach 2015-2019 (na podstawie monitoringu firmy Kantar Media)" — fortryk fra marts 2020, se også artikler i medierne baseret på ovenstående analyse: Press.pl "Spółki Skarbu Państwa wydały na reklamę mniej, niż rok wcześniej" af 18.2.2021 og Antyweb.pl "Raport UW: Spółki Skarbu Państwa reklamują się głównie w mediach sprzyjających władzy" af 17.2.2021.

¹⁸⁶ Se ovennævnte MFRR-missionsrapport.

¹⁸⁷ Observatoriet for mediepluralisme 2021, landerapporten for Polen, s. 14.

¹⁸⁸ Lov af 2020 af 14. maj 2020 om ændring af visse retsakter vedrørende beskyttelsesforanstaltninger i forbindelse med spredning af SARS-CoV-2-virusset.

¹⁸⁹ Observatoriet for mediepluralisme 2021, landerapporten for Polen, s. 14.

¹⁹⁰ Se Infor.pl, "Wpłaty na rzecz polskiej kinematografii (tzw. podatek od seriali) od 1 lipca 2020 r." af 22.5.2020.

¹⁹¹ En række interessenter gav udtryk for betænkeligheder med hensyn til metoden til beregning af det finansielle bidrag. Se Lexology.com (2020), "Poland to introduce "Netflix tax" to support local filmmakers."

¹⁹² Se indberetning registreret på Mapping Media Freedom-pladformen.

visse begivenheder¹⁹³. Udøvelsen af retten til adgang til offentlig information kan blive yderligere begrænset som følge af den igangværende forfatningsmæssige udfordring¹⁹⁴. Det Internationale Presseinstitut påpeger, at situationen er blevet forværret under covid-19-pandemien¹⁹⁵. Ifølge MPM 2021 gjorde de lovbestemmelser, der blev vedtaget som led i covid-19-antikriseskjoldet, det muligt for myndighederne at suspendere de fastsatte frister i forvaltningslovgivningen og dermed begrænse eller forsinke adgangen til offentlig information¹⁹⁶. I MPM 2021 bemærkes det derfor, at der er større risici i forbindelse med adgangen til information i Polen i forhold til sidste års udgave¹⁹⁷.

Arbejdsforholdene for journalister i Polen forværres. Selv om der er garantier for journalistisk uafhængighed i loven om radio- og fjernsynsvirksomhed og presseloven¹⁹⁸, er der ingen bestemmelser, som har til formål at begrænse den politiske kontrol med medieforetagender (f.eks. begrænsninger af politikeres kontrol med medierne)¹⁹⁹. Som følge af politisk indblanding (både i private og offentlige medier) besluttede nogle journalister at etablere nye medieforetagender online på grundlag af crowdfundingforretningsmodeller²⁰⁰. Politistyrkernes voldelige handlinger under protestaktioner og demonstrationer påvirkede også journalister, der rapporterede om sådanne begivenheder²⁰¹. Ifølge 2021 World Press Freedom Index har polsk politi gentagne gange ikke formået at beskytte journalister under protester og har i stedet gjort brug af vold og foretaget vilkårlige anholdelser²⁰². Under nedlukningen blev journalister betragtet som en af de privilegerede faggrupper, der fik lov til at opholde sig på et hotel under arbejdsrelaterede rejser²⁰³. Nyhedsmedieverdenen har iagttaget en stigning i antallet af intimiderende retssager mod journalister og trusselsbreve til journalister og nyhedsredaktioner med det formål at udsætte eller standse kritiske artikler om virksomheder eller offentlige institutioner²⁰⁴. En sådan tendens synes især at påvirke mindre nyhedsmedier og freelancere, der i højere grad udøver selvcensur på grund af frygten for

¹⁹³ Som bekræftet i ovennævnte MFRR-missionsrapport.

¹⁹⁴ Den 16. februar 2021 indgav den nyudnævnte førstepræsident for den øverste domstol en begæring til forfatningsdomstolen om i det væsentlige at erklære bestemmelserne om aktindsigt i dokumenter for forfatningsstridige, for så vidt som de "på ulovlig vis" udvider definitionen af enheder, der er forpligtet til at offentliggøre oplysninger, og giver mulighed for en for bred offentliggørelse af de ønskede oplysninger. Se i denne forbindelse oplysningerne i del I i dette kapitel og sag K 1/21, der verserer for forfatningsdomstolen.

¹⁹⁵ Se ovennævnte MFRR-missionsrapport.

¹⁹⁶ Observatoriet for mediepluralisme 2021, landerapporten for Polen, s. 10.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Det hedder navnlig i artikel 10, stk. 2, i presseloven af 26. januar 1984, at *en journalist har ret til at se bort fra en instruks fra sin overordnede, hvis han eller hun forventes at offentliggøre en tekst, der er i strid med principperne om rimelighed, objektivitet og faglig nøjagtighed*.

¹⁹⁹ Ifølge MPM 2021 er der en høj risiko i forbindelse med mediernes politiske uafhængighed. Se: Observatoriet for mediepluralisme 2021, landerapporten for Polen, s. 13.

²⁰⁰ Se OSCE-ODIHR's endelige rapport om præsidentvalget i Polen den 28. juni og 12. juli 2020 (Special Election Assessment Mission), Journalister uden Grænsers oplysninger om "repoloniseringen" af det polske mediemarked ("*Repolonising*" means censoring").

²⁰¹ F.eks. førte angreb under demonstrationer den 11. november 2021 til talrige kvæstelser, og et alvorligt tilfælde med hospitalsindlæggelse af en 74-årig fotograf, der blev skudt i ansigtet med en gummikugle. Se: Komitéen til Beskyttelse af Journalister, *Polish riot police attack journalists covering demonstrations* af 16.11.2020.

²⁰² Se: 2021 World Press Freedom Index

²⁰³ Se: Ministerrådets forordning af 22. januar 2021 om ændring af forordningen om indførelse af specifikke begrænsninger, forpligtelser og forbud på grund af den epidemiske nødtilstand.

²⁰⁴ Ifølge Det Internationale Presseinstitut indledes mange retssager af statslige agenturer og organer eller politikere fra regeringspartiet, og de har til formål at svække avisernes finansielle ressourcer. Se: ovennævnte MFRR-missionsrapport. Ifølge journalisternes repræsentant anvendes en sådan intimideringstaktik også ofte af store virksomheder. Se: Press.pl "*Postraszyć redaktora*" af 21.8.2020.

retlige konsekvenser²⁰⁵. Selv om der som oftest ikke kommer noget ud af størstedelen af disse retssager, anvendes de tilsyneladende stadig i vid udstrækning til at chikanere kritikere af regeringen²⁰⁶. Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed registrerede ti indberetninger vedrørende Polen i 2020 og to i 2021²⁰⁷. Indberetningernes karakter bekræfter tendensen til at anlægge intimiderende retssager mod journalister. MPM 2021 vurderer, at det journalistiske erhverv, herunder standarder og beskyttelse af journalister, er forbundet med en mellemhøj risiko.

IV. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRGSMÅL VEDRØRENDE DEMOKRATISK KONTROL OG BALANCE

Polen er en repræsentativ demokratisk republik med en direkte valgt præsident, et tokammerparlament²⁰⁸ og en forfatningsdomstol med ansvar for den forfatningsmæssige prøvelse af lovene. *Sejm* har den endelige beslutningsbeføjelse i forbindelse med vedtagelse af love. Republikkens præsident, senatet, en gruppe på 15 deputerede, ministerrådet og en gruppe på mindst 100 000 borgere har ret til at foreslå ny lovgivning. Den uafhængige ombudsmand har til opgave at garantere de friheder og rettigheder for personer og borgere, der er fastsat i forfatningen og andre normative retsakter.

Den fremskyndede vedtagelse af lovgivning anvendes fortsat til betydelige strukturreformer af retsvæsenet eller af andre uafhængige myndigheder²⁰⁹. De seneste ændringer af loven om den øverste domstol blev vedtaget ved tredjebehandlingen af *Sejm* inden for 24 timer efter forelæggelsen. Det bemærkes, at effektive offentlige høringer og inddragelse af arbejdsmarkedets parter i den politiske beslutningsproces i Polen var en af de landespecifikke henstillinger, der blev fremsat i forbindelse med det europæiske semester 2020²¹⁰. Venedigkommissionen og OSCE har ved flere lejligheder understreget betydningen af grundige drøftelser af lovgivningsforslag og ændringer, herunder meningsfulde høringer af interessenter, eksperter og civilsamfundet, og en dialog med den politiske opposition²¹¹.

Den epidemiske nødtilstand, som regeringen indførte i marts 2020, er stadig i kraft. Den 20. marts 2020 indførte sundhedsministeren en epidemisk nødtilstand for hele landet for at modvirke virkningerne af covid-19-pandemien. Den epidemiske nødtilstand har hjemmel i

²⁰⁵ Se ovennævnte MFRR-missionsrapport.

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ De fleste indberetninger blev behandlet af de polske myndigheder. Se Europarådets *platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed* — oplysninger om Polen.

²⁰⁸ Parlamentet består af *Sejm* (underhuset) og senatet (overhuset).

²⁰⁹ Den 8. marts 2021 sendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Polen for overtrædelse af EU-lovgivningen om beskyttelse af den nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed, som er et centralt princip i EU's telekommunikationslovgivning. Nærmere bestemt giver de retlige bestemmelser, som ændrede den polske telekommunikationslov, og som har ført til førtidigt ophør af chefen for den polske tilsynsmyndigheds (kontoret for elektronisk kommunikation) mandatperiode, anledning til bekymring. Se i denne forbindelse rapporten om retsstatssituationen 2020: landekapitlet om Polen — Del IV.

²¹⁰ Rådets henstilling af 20. juli 2020 om Polens nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2020, s. 15 (EUT C 282/21), se også Europa-Kommissionen, Country Report Poland 2020, SWD(2020) 520 final, s. 6 og 36. Denne anbefaling blev også fremsat i de foregående år.

²¹¹ Venedigkommissionens udtalelser CDL-AD(2020)017, punkt 18, CDL-AD(2016)026, punkt 21-22, og OSCE-ODIHR (Urgent Interim Opinion JUD-POL/365/2019 [AIC], punkt 30. Anvendelsen af fremskyndede procedurer i forbindelse med vedtagelsen af lovgivning om vigtige juridiske eller politiske aspekter frarådes generelt af organer som Venedigkommissionen (jf. Checklist (CDL-AD(2019)015), punkt 75).

lovgivning²¹² og giver sundhedsministeren og andre medlemmer af ministerrådet mulighed for at indføre begrænsninger i forfatningsmæssige frihedsrettigheder og pålægge borgere og virksomhedsejere en række forpligtelser. Den epidemiske nødtilstand er ikke tidsbegrænset og vil forblive i kraft, så længe sundhedsministeren ikke ophæver den ved dekret. Den epidemiske nødtilstand og de foranstaltninger, den giver mulighed for at indføre gennem regeringsdekreter, har rejst spørgsmål om deres forfatningsmæssighed²¹³, idet det gøres gældende, at den polske forfatning udtrykkeligt fastsætter, at enhver indskrænkning af grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder kun kan pålægges under en undtagelsestilstand²¹⁴. Denne holdning er også blevet indtaget af domstolene, for hvilke der er blevet indbragt individuelle sager vedrørende pålæggelse af sanktioner som følge af overtrædelser af foranstaltninger til bekæmpelse af covid²¹⁵.

De foranstaltninger, som regeringen indførte i 2020 til håndtering af covid-19-pandemien, betragtes fortsat som ulovlige af domstolene. Efter indførelsen af den epidemiske nødtilstand²¹⁶ har en række interessenter udtrykt bekymring over de foranstaltninger, der er indført²¹⁷ i den forbindelse, på grund af deres indvirkning på de grundlæggende rettigheder²¹⁸. Efter statslige myndigheders, herunder politiets og sundhedsmyndighedernes, pålæggelse af bøder som følge af overtrædelser af foranstaltninger til bekæmpelse af covid er der rapporter om, at de almindelige domstole og forvaltningsdomstole i vid udstrækning har afvist disse bøder, idet de anser dem for ikke at være i overensstemmelse med den polske forfatning, herunder med hensyn til forbuddet mod

²¹² Se lov af 2. marts 2020 om nærmere foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af covid-19, andre smitsomme sygdomme og krisesituationer i forbindelse hermed.

²¹³ Se f.eks. et åbent brev fra ombudsmanden af 4.6.2020 til premierministeren (VII.565.461.2020.ST).

²¹⁴ Se i denne forbindelse kapitel XI i den polske forfatning (artikel 228-234). Det bemærkes, at indførelsen af undtagelsestilstand vil medføre statens civile ansvar for tab af ejendom som følge af begrænsningen af forfatningsmæssige rettigheder og frihedsrettigheder (se lov af 22. november 2020 om erstatning for tab af ejendom som følge af begrænsning af menneskerettigheder og borgerlige frihedsrettigheder og andre rettigheder under en undtagelsestilstand).

²¹⁵ Se nedenfor.

²¹⁶ Den epidemiske nødtilstand er indført ved en bekendtgørelse udstedt af sundhedsministeren på grundlag af lov af 5. december 2008 (ændret i 2020) om forebyggelse og bekæmpelse af infektioner og smitsomme sygdomme hos mennesker. Indførelsen af den epidemiske nødtilstand gør det muligt at pålægge en række begrænsninger og forpligtelser vedrørende personers bevægelighed, virksomhedernes drift osv. Se sundhedsministerens bekendtgørelse af 20.3.2020 vedrørende indførelsen af den epidemiske nødtilstand inden for Republikken Polens grænser. Den epidemiske nødtilstand er ikke tidsbegrænset og kan forlænges af regeringen. Den epidemiske nødtilstand, som blev indført den 20. marts 2020, er fortsat i kraft.

²¹⁷ Ifølge en officiel udtalelse fra formanden for det overordnede revisionsorgan af 28.4.2021 viser en kontrol af den anvendte procedure for afholdelse af præsidentvalget ved brevafstemning i 2020, der blev fastlagt af premierministeren, at premierministeren har et forfatningsmæssigt ansvar for lovovertrædelser begået i denne forbindelse. Samme dag foretog det centrale korruptionsbekæmpelseskontor en ad hoc-ransagning af formandens familieejendom. Formanden udtalte offentligt, at han anså ransagningen for at være en gengældelsesaktion fra de statslige organers side på grund af hans arbejde. Ifølge den endelige rapport fra det overordnede revisionsorgan, der blev offentliggjort den 13. maj 2021, havde premierministeren ikke lovhjemmel til at afholde præsidentvalget via brevafstemning, og han havde tilsidesat valgloven ved at give sig selv beføjelser, som han ikke var blevet tildelt ved lov. Den 28. maj 2021 meddelte formanden for det overordnede revisionsorgan, at han formelt underrettede anklagemyndigheden om en mulig lovovertrædelse begået af premierministeren, lederen af premierministerens kontor, ministeren for offentlige aktiver og indenrigsministeren. Med hensyn til covid-19-pandemiens indvirkning på præsidentvalget i Polen henvises til rapporten om retsstatssituationen 2020, Del I.

²¹⁸ Ifølge forfatningen kan grundlæggende rettigheder kun begrænses i tilfælde af en erklæring af undtagelsestilstand, hvilket ikke er sket. Se f.eks. ombudsmandens udtalelser om foranstaltninger til bekæmpelse af covid-19-pandemien: <https://www.rpo.gov.pl/pl/kategoria-tematyczna/koronawirus-i-epidemia-w-polsce>.

offentlige forsamlinger²¹⁹. En sag indbragt af premierministeren for forfatningsdomstolen, hvor den stadig verserer, skal forhindre, at den polske stat bliver forpligtet til at dække tab som følge af foranstaltninger til bekæmpelse af covid²²⁰.

Den øverste domstol gennemgår fortsat de almindelige domstoles afgørelser i visse sager, der går 20 år tilbage. Ifølge den nye procedure for ekstraordinær appel tillægges den nye afdeling for ekstraordinær kontrol og offentlige anliggender beføjelse til fuldt ud eller delvis at omstøde endelige domme afsagt af de almindelige domstole de seneste 20 år, dog med visse undtagelser²²¹. Denne nye procedure for ekstraordinær appel baseret på brede kriterier giver anledning til bekymring med hensyn til retssikkerhedsprincippet²²², og det er en af de bekymringer, som Kommissionen har givet udtryk for i sit begrundede forslag, der blev vedtaget efter proceduren i artikel 7, stk. 1, i TEU²²³. Ifølge de foreliggende oplysninger er de fleste af de procedurer, der er blevet indledt indtil videre, blevet indledt af rigsadvokaten²²⁴.

Civilsamfundets råderum påvirkes fortsat negativt²²⁵. Polen har et bredt og aktivt civilsamfund med over 120 000 forskellige NGO'er²²⁶. I 2020-opdateringen af CIVICUS-rapporten er det imidlertid opfattelsen, at civilsamfundets råderum for NGO'er er blevet

²¹⁹ Den øverste domstol (afdelingen for straffesager) ophævede navnlig på ombudsmandens anmodning fire gange afgørelser fra lavere retsinstanser, som bekræftede pålæggelsen af bøder for overtrædelse af foranstaltninger til bekæmpelse af covid, herunder fordi disse var i strid med grundlæggende rettigheder og forfatningsmæssige bestemmelser (se pressemeddelelser fra ombudsmandens kontor af 15.4.2021 og 19.3.2021). Nogle sager verserer fortsat ved den øverste domstol, se pressemeddelelser fra ombudsmandens kontor af 22.4.2021, 7.4.2021, 19.3.2021, 17.3.2021 og 20.4.2021). Se i denne forbindelse også Gazeta Wyborcza, "Sądy lawinowo uchylają kary nakładane przez sanepid za łamanie obostrzeń" af 16.1.2021, Bezprawnik.pl, "Sądy uchylają mandaty, a także umarzają postępowania w związku z nienoszeniem maseczek. A co z karami administracyjnymi?" af 11.10.2020, og Prawo.pl, "Rząd myśli o zmianach w prawie, a sądy już uniewinniają osoby bez maseczek" af 5.8.2020. Den 1. juli 2021 fastslog den øverste domstol, at regeringens forbud mod forsamlinger som følge af covid-19-pandemien er i strid med forfatningen (sag IV KK 238/21).

²²⁰ Fra januar 2021 begyndte polske virksomheder at anlægge civile gruppesøgsmål mod den polske stat for at få dækket tab som følge af nedlukningsrestriktioner, idet de mente, at de var forfatningsstridige, da de primært blev indført ved regeringsdekreter. Premierministeren anmodede allerede i august 2020 forfatningsdomstolen om i det væsentlige at erklære en bestemmelse i den civile lovbog, der fastsætter de statslige myndigheders civilretlige ansvar, for forfatningsstridig, for så vidt som denne bestemmelse bl.a. giver de almindelige domstole og forvaltningsdomstole mulighed for at erklære en retsakt forfatningsstridig, samtidig med at forfatningsdomstolen omgås (se i denne forbindelse også det understøttende forslag fra Sejms formand, sag K 18/20, verserende sag). Se også Gazeta Prawna, "Przedsiębiorcy pozywają Skarb Państwa za restrykcje. Pozew grupowy a indywidualny — co wybrać?" af 19.1.2021

²²¹ De seneste ændringer af loven om den øverste domstol forlænger den overgangsperiode, hvor de almindelige domstoles endelige afgørelser afsagt siden oktober 1997 kan anfægtes, indtil 3. april 2023.

²²² Venedigkommissionens udtalelse af 11.12.2017 (CDL-AD(2017)031, punkt 53-63.

²²³ Begrundet forslag, punkt 128-131.

²²⁴ Ifølge oplysninger fra den øverste domstol behandlede afdelingen for ekstraordinær kontrol og offentlige anliggender i 2020 29 ekstraordinære appeller. Den 25. februar 2021 indgav ombudsmanden 46 sådanne appeller til den øverste domstol, hvoraf seks er blevet behandlet indtil videre (se pressemeddelelse fra ombudsmandens kontor af 25.2.2021). Se også ombudsmandens udtalelse om loven om ændring af loven om den øverste domstol, som der henvises til i del I i dette kapitel).

²²⁵ PACE-rapport af 6.1.2020, findes i rapporten om retsstatssituationen 2020: landekapitlet om Polen, s. 17.

²²⁶ Ifølge de polske myndigheder skal samarbejdet mellem offentlige myndigheder og civilsamfundsorganisationer være baseret på nærhedsprincippet og principperne om parternes suverænitet, partnerskab, effektivitet, fair konkurrence, gennemsigtighed, ligebehandling og uafhængighed.

indsnævret²²⁷. NGO'ers adgang til offentlig finansiering er fortsat et problem²²⁸. Forfatningsdomstolens afgørelse²²⁹ af 22. oktober 2020, der førte til et de facto-forbud mod abort²³⁰, udløste landsdækkende demonstrationer midt under covid-19-pandemien, og der blev udtrykt bekymring over intimidering, vold og tilbageholdelse af fredelige demonstranter²³¹. Der meldes fortsat om stigende trusler mod kvindelige aktivister, tilsyneladende uden at de offentlige myndigheder griber ind²³². Europarådet har udtrykt bekymring over chikane og intimidering af LGBTI-samfundet i Polen, hvilket gør det særlig vanskeligt for LGBTI-NGO'er at arbejde, herunder at få adgang til finansiering²³³. Ombudsmanden har anfægtet visse regioners beslutning om at erklære sig selv for "LGBTI-ideologifrie zoner" ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager²³⁴.

Ombudsmanden er på baggrund af en afgørelse truffet af forfatningsdomstolen forpligtet til at opføre sig på baggrund af en afgørelse truffet af forfatningsdomstolen

²²⁷ CIVICUS Monitor — Tracking Civic Space, CIVICUS' rating er en skala med fem kategorier: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket. CIVICUS begrundet primært sin vurdering i myndighedernes overdrevne magtanvendelse over for demonstranter og journalister, der dækker demonstrationerne, regeringens fortsatte indgreb over for LGBTI-personer, retssager anlagt af offentlige myndigheder mod private medier og andre retlige instrumenter, der er vedtaget for at begrænse pressefriheden (se CIVICUS Monitor Watch List — ajourført den 18. februar 2021).

²²⁸ Et nationalt institut for frihed — center for udvikling af civilsamfundet — har ansvaret for fordelingen af offentlige midler og nationalt tildelte EU-midler til NGO'er. Organisationernes repræsentanter udgør et mindretal i beslutningsprocessen i dette institut, hvor formandskabet varetages af et regeringsmedlem. Efter OSCE's opfattelse synes regeringen at have afgørende indflydelse på forvaltningen og driften af det nationale institut for frihed og fremsatte en række anbefalinger på dette område. Se også OSCE-ODIHR, Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders, punkt 70-73. Ifølge oplysningerne fra de polske myndigheder havde tilskudsprogrammerne i 2020 et budget på næsten 160 mio. PLN (ca. 35,5 mio. EUR).

²²⁹ Det bemærkes endvidere, at premierministeren den 31. juli 2020 med støtte fra rigsadvokaten, *Sejm* og udenrigsministeren anmodede forfatningsdomstolen om at erklære en række bestemmelser i Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet for forfatningsstridige (sag K 11/20, verserende sag).

²³⁰ Forfatningsdomstolen fastslog, at bestemmelser, der giver mulighed for at udføre en abort på grund af et uhelbredeligt sygt foster, hvilket udgør ca. 98 % af alle lovligt udførte aborter i Polen, er forfatningsstridige. I den afvigende udtalelse, der var vedhæftet afgørelsen, blev det anført, at to af medlemmerne ikke burde have deltaget i dommerkollegiet, den ene, fordi den pågældende havde underskrevet en anmodning som parlamentsmedlem svarende til den, der gav anledning til sagen, og den anden, fordi den pågældende som parlamentsmedlem havde stemt om en sådan anmodning, der skulle indgives til forfatningsdomstolen. En række interessenter bemærkede, at afgørelsen var blevet truffet i strid med loven, da den var blevet truffet i plenum, herunder af dommere, hvis retsstilling er anfægtet (se: Batory Foundation, "*Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych w sprawie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego aborcji*" af 26.10.2020).

²³¹ Den 11. februar 2021 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om fremtidige udfordringer for kvinders rettigheder i Europa: mere end 25 år efter Beijingerklæringen og Beijinghandlingsprogrammet (2021/2509(RSP)). Europarådets Ministerkomité opfordrede Polen til at vedtage klare og effektive procedurer for kvinders adgang til lovlig abort (CoE CM Interim Resolution of 12 March 2021 (CM/ResDH(2021)44)). Det skal bemærkes, at LIBE- og FEMM-udvalgene afholdt en fælles høring om angreb på abortrettigheder og brud på retsstatsprincippet i Polen den 24. februar 2021.

²³² CIVICUS, udtalelse af 31.3.2021.

²³³ Se rapporten om en undersøgelsesrejse til Polen i november 2020 fra Europarådets Kongres for Lokale og Regionale Myndigheder, Current Affairs Committee (10.2.2021). Se også Europarådets menneskerettighedskommissær — Memorandum on the stigmatisation of LGBTI people in Poland (3.12.2020). FN's højkommissær for menneskerettigheder udtrykte bekymring over den fortsatte undertrykkelse af LGBTI-personer og -aktivister, herunder bl.a. over begrænsninger af deres forsamlingsfrihed (udtalelse af 14.9.2020 fra FN's højkommissær for menneskerettigheder). Human Rights Watch report: 2020 developments in Poland.

²³⁴ Pressemeddelelse fra ombudsmandens kontor af 29.3.2021.

efterfølger. Ombudsmanden har fortsat spillet en central rolle som garant for retsstatsprincippet i 2020 og 2021²³⁵. I henhold til loven om ombudsmanden — som er et ligestillingsorgan i henhold til EU-retten — forbliver den siddende ombudsmand i embedet, indtil der er udnævnt en ny ombudsmand. *Sejms* udnævnelse skal godkendes af senatet, hvor oppositionspartierne har flertal. Efter udløbet af ombudsmandens embedsperiode i september 2020, som ifølge forfatningen er på fem år²³⁶, indgav repræsentanter for regeringskoalitionen en anmodning til forfatningsdomstolen om at erklære ovennævnte lovfæstede overgangsbestemmelse for forfatningsstridig. Den 15. april 2021 udstedte forfatningsdomstolen en afgørelse²³⁷, hvori den fastslog, at den afgående ombudsmand, hvis der ikke vælges en ny ombudsmand, skal ophøre med at udøve sine kernebeføjelser tre måneder efter offentliggørelsen af forfatningsdomstolens afgørelse²³⁸ (dvs. den 16. juli 2021). Parlamentariske procedurer peger nu i retning af en udnævnelse af en ny ombudsmand med tværpolitisk støtte²³⁹. På trods af den øgede arbejdsbyrde reducerede de offentlige myndigheder det budget, der var afsat til ombudsmandens kontor i 2021, yderligere i overensstemmelse med tendensen siden 2016.

Bilag I: Liste over kilder i alfabetisk rækkefølge*

* *Listen over indkomne bidrag i forbindelse med høringen vedrørende rapporten om retsstatssituationen 2021* kan findes på <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Anklageren i disciplinærsager for dommere ved de almindelige domstole, *pressemeddelelse fra stedfortræderen for anklageren i disciplinærsager*, 22. juli 2020 (<http://rzecznik.gov.pl/2020/07/komunikat-zastepcy-rzecznika-dyscyplinarnego-sedziogo-przemyslawaradzika-w-sprawie-wszczecia-postepowan-dyscyplinarnych-przeciwo-14-sedziom/>).

Anklageren i disciplinærsager for dommere ved de almindelige domstole, *pressemeddelelse fra stedfortræderen for anklageren i disciplinærsager*, 4. august 2020 (<http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2020/08/KOMUNIKAT04082020.pdf>).

²³⁵ I 2020 modtog ombudsmanden over 72 000 klager, herunder over 31 000 nye sager (en stigning på 20 % i forhold til 2019) og behandlede over 36 000 sager. En stor del af de modtagne klager vedrørte de foranstaltninger til bekæmpelse af covid, som regeringen havde indført. Ombudsmanden indtrådte desuden regelmæssigt i sager for offentlige myndigheder på vegne af borgerne og afgav udtalelser om lovforslag, som ofte ikke blev taget i betragtning af de offentlige myndigheder. Se rapporten om ombudsmandens aktiviteter i 2020 (8.2.2021), *State of the rule of law in the European Union — Reports from National Human Rights Institutions 2021* (ENNHRI-bidrag), s. 251.

²³⁶ Forfatningsdomstolen fandt det i strid med forfatningen, at ombudsmanden fortsatte med at varetage sine opgaver ud over den periode på fem år, der er fastsat i forfatningen.

²³⁷ Afgørelsen var genstand for en vis uenighed. Ombudsmanden meddelte, at dommen var udarbejdet af en refererende dommer, som i sin tidligere egenskab af medlem af regeringskoalitionen havde angrebet ombudsmanden direkte, herunder ved at beskyldte ham for at handle mod den polske regering. Ombudsmanden var også enig i påstandene om ulovlig indblanding i dommerkollegiets sammensætning og mente, at visse dommere burde have været erklæret inhabile på grund af deres tidligere aktiviteter.

²³⁸ Umiddelbart derefter udsendte ENNHRI en erklæring, hvori det blev understreget, at gældende internationale standarder fortsat finder anvendelse, så længe en ny leder af en national menneskerettighedsinstitution endnu ikke er blevet udvalgt og udnævnt. De nationale menneskerettighedsinstitutioners uafhængighed og effektivitet skal til enhver tid opretholdes. Ifølge de skriftlige begrundelser for afgørelsen kan ombudsmanden, hvis embedsperiode udløb i september 2020, pr. 15. juli 2021 ikke længere udøve retten til at indtræde i sager ved domstolene i Polen, herunder repræsentere borgere ved domstolene eller deltage i kassationsappeller.

²³⁹ Efter fem forgæves forsøg udnævnte *Sejm* den 9. juli 2021 en ny ombudsmand. Den nyudnævnte ombudsmand skal godkendes af senatet.

Antyweb.pl "Raport UW: Spółki Skarbu Państwa reklamują się głównie w mediach sprzyjających władzy", 17. februar 2021 (<https://antyweb.pl/raport-uw-spolki-skarbu-panstwa-reklamuja-sie-glownie-w-mediach-sprzyjajacych-wladzy/>).

Batory Foundation, "Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych w sprawie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aborcji", 26. oktober 2020 (<https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-zespołu-ekspertów-prawnych-w-sprawie-rozstrzygnięcia-trybunału-konstytucyjnego-dotyczące-aborcji/>).

Bezprawnik.pl, "Sądy uchylają mandaty, a także umarzają postępowania w związku z nienoszeniem maseczek. A co z karami administracyjnymi?", 11. oktober 2020 (<https://bezprawnik.pl/uchylenie-kary-administracyjnej-za-brak-maseczki/>).

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2021), *Media pluralism monitor 2021*.

CIVICUS, Monitor Tracking Civic Space (<https://monitor.civicus.org/>).

CIVICUS, Monitor Watch List, 18. februar 2021 (<https://monitor.civicus.org/watch-list/>).

CIVICUS, udtalelse af 31. marts 2021 (<http://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/5017-poland-escalating-threats-to-women-activists>).

Court Watch Polska (2020), *Sądy dostępne przez Internet — Szanse i Zagrożenia*, (https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2020/12/FCWP_raport_sady_dostepne_przez_internet_szanse_i_zagrozenia.pdf).

De Forenede Nationer (2020), højkommissæren for menneskerettigheder — udtalelse af 14. september 2020 (<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26226>).

De Forenede Nationer (2021), *Implementation Review Group (cyklus 1)* (<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/IRG/implementation-review-group.html>).

Det centrale korruptionsbekæmpelseskontor, oplysninger om virksomhedsresultater i 2020 (https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/informacja_2020_.pdf).

Det nationale domstolsråd, udtalelse af 12. marts 2021 (WO 420.18.2021).

Det nationale domstolsråd, udtalelser WW.023.1.2021 og WP 024-13/19 af 12. marts 2021.

Det overordnede revisionsorgan, "Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego" — rapport af 13. maj 2021 (D/20/502).

Det overordnede revisionsorgan, "P/19/038 — Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości, rapport af 15. januar 2021.

Det overordnede revisionsorgan, "Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016-2020" — rapport af 21. december 2020.

Det overordnede revisionsorgan, udtalelse fra formanden for det overordnede revisionsorgan af 28. april 2021 (<https://wpolityce.pl/polityka/548859-banas-reaguje-na-dzialania-cba-padly-mocne-slowa>).

Det øverste advokatråd, beslutning af 12. marts 2020 (http://www.nra.pl/admin/wgrane_dokumenty/uchwala-nr-1552020covid19obiegowo.pdf).

Det øverste advokatråd, udtalelse af 12. februar 2021 (<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/7643D6B48A81923CC125867D00459CA6/%24File/867-008.pdf>).

Det øverste advokatråd, udtalelse af 16. oktober 2020 (<http://www.nra.pl/szukaj-dokumenty/dokument/690/?page=1&dataod=2020&datado=2021&organ=15&sort=2>).

Det øverste advokatråd, udtalelse af 9. marts 2021 (<http://www.nra.pl/szukaj-dokumenty/dokument/699/?page=1&dataod=2020&datado=2021&organ=15&sort=2>).

Dommerforeningen "Iustitia", rapport fra 2020, *Judges under pressure* (<https://www.iustitia.pl/en/activity/informations/3724-report-justice-under-pressure-years-2015-2019>).

Dommerforeningen "Iustitia", udtalelse af 9. maj 2020 (<https://www.iustitia.pl/83-komunikaty-i-oswiadczenia/3830-rekomendacje-ssp-iustitia-dotyczace-funkcjonowania-sadow-podczas-pandemii-koronawirusa>).

Dommerforeningen "Themis", rapport (anden udgave), *From bad to worse — the Polish judiciary in the shadow of the <muzzle act>*, 31. december 2020 (<http://themis-sedziowie.eu/materials-in-english/from-bad-to-worse-the-polish-judiciary-in-the-shadow-of-the-muzzle-act-annual-report-for-2020-second-publication/>).

doRzeczy.pl "Przylębska o wyroku ETPCz. Padły mocne słowa", 7. maj 2021 (<https://dorzeczy.pl/kraj/183919/etpcz-wydal-wyrok-ws-tk-jest-komentarz-przylebskiej.html>).

doRzeczy.pl, "NIK przygląda się sprawie Obajtka. Analizowane są dokumenty", 22. marts 2021 (<https://dorzeczy.pl/kraj/176701/dworek-obajtka-i-wysoka-dotacja-z-ministerstwa-nik-analizuje-dokumenty.html>).

EURACTIV.com, *Poland's PKN Orlen says media takeover unchanged by court decisions*, 14. april 2021 (https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/polands-pkn-ornen-says-media-takeover-unchanged-by-court-decision/).

Europa-Kommissionen (2017), *begrundet forslag til Rådets afgørelse hvorved det fastslås, at der er en klar fare for, at Republikken Polen groft overtræder retsstatsprincippet* (COM(2017) 835 final — 2017/0360 (NLE)).

Europa-Kommissionen (2017, 2019, 2021), pressemeddelelser IP/17/5367, IP/19/6033 og IP/21/1524.

Europa-Kommissionen (2020), *Country Report Poland 2020*, SWD(2020) 520 final.

Europa-Kommissionen (2021), *EU's resultattavle for retlige anliggender*.

Europa-Parlamentet (2017), *beslutning af 15. november 2017 om situationen for retsstaten og demokratiet i Polen*.

Europa-Parlamentet (2018), *beslutning af 1. marts 2018 om Kommissionens beslutning om at tage artikel 7, stk. 1, i TEU i anvendelse i forbindelse med situationen i Polen*.

Europa-Parlamentet (2020a), *beslutning af 16. januar 2020 om igangværende høringer inden for rammerne af artikel 7, stk. 1, i TEU vedrørende Polen og Ungarn*.

Europa-Parlamentet (2020b), *beslutning af 17. september 2020 om forslag til Rådets afgørelse, hvorved det fastslås, at der er en klar fare for, at Republikken Polen groft overtræder retsstatsprincippet*.

Europa-Parlamentet (2021), *beslutning af 3. februar 2021 om fremtidige udfordringer for kvinders rettigheder i Europa: mere end 25 år efter Beijingerklæringen og Beijinghandlingsprogrammet*.

Europarådet, Europarådets Generalsekretær: åbent brev til Polens justitsminister af 30. juni 2021 (<https://rm.coe.int/zbigniew-moj-poland-30-06-21/1680a30491>).

Europarådet, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom>).

Europarådet: Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, pressemeddelelse 066(2021) og 140(2021).

Europarådet: Europarådets Parlamentariske Forsamling (2021), *Judges in Poland and in the Republic of Moldova must remain independent* — resolution 2359(2021), 6. januar 2021.

Europarådet: Kongressen for Lokale og Regionale Myndigheder, Current Affairs Committee (2020), *rapport om en undersøgelsesrejse til Polen i november 2020* (<https://www.coe.int/en/web/portal/>).

[/new-reports-show-increasing-discrimination-and-attacks-on-lgbti-people-in-poland-and-europe-as-a-whole](#)).

Europarådet: Ministerkomitéen (2010), *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities*.

Europarådet: Ministerkomitéen (2021), *Interim Resolution of 12 March 2021* (CM/ResDH(2021)44).

Europarådet: Venedigkommissionen (2016), *Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal* (CDL AD(2016)026-e), 14. oktober 2016.

Europarådet: Venedigkommissionen (2017), *Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office as Amended* (CDL-AD(2017)028), 11. december 2017.

Europarådet: Venedigkommissionen (2019), *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a Checklist* (CDL-AD(2019)015), 24. juni 2019.

Europarådet: Venedigkommissionen (2020), *Joint Urgent Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on Amendments to the law on the Common Courts, the Law on the supreme Court, and some other laws* (CDL-AD(2020)017), 22. juni 2020.

Gazeta Prawna: "Przedsiębiorcy pozywają Skarb Państwa za restrykcje. Pozew grupowy a indywidualny — co wybrać?", 19. januar 2021 (<https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/8071943.pozwy-przedsiębiorcow-za-lockdown-ograniczenia-obostrzenia-restrykcje-zakazy.html>).

Gazeta Wyborcza, "Lex Obajtek. Jego sprawa zniknęła z sądu, gdy PiS pozmiął prawo.", 8. marts 2021 (<https://wyborcza.pl/7,75398,26858443.lex-obajtek-tak-pis-zmienial-prawo-by-oczyszcic-prezesa-orklenu.html>).

Gazeta Wyborcza, "Międzynarodowy Instytut Prasy: Czystka w Polska Press nabrała tempa", 11. juni 2021 (<https://wyborcza.pl/7,75399,27189270.miedzynarodowy-instytut-prasy-czystka-w-polska-press-nabrala.html>).

Gazeta Wyborcza, "Sądy lawinowo uchylają kary nakładane przez sanepid za łamanie obostrzeń", 16. januar 2021 (<https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,26689917,kary-sanepidu-lawinowo-uchylane-w-sadzie.html>).

Generaldirektoratet for Kommunikation (2019) *Flash Eurobarometer-undersøgelse 482: virksomhedernes holdning til korruption i EU* (https://data.europa.eu/data/datasets/s2248_482_eng?locale=fr).

Generaldirektoratet for Kommunikation (2020), *Særlig Eurobarometerundersøgelse 502: korruption* (https://data.europa.eu/data/datasets/s2247_92_4_502_eng?locale=en).

Greco (2009), *Third Evaluation Round — Evaluation Report on Poland*.

Greco (2019), *Fifth Evaluation Round — Evaluation Report on Poland on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*.

Greco (2021), *Fifth Evaluation Round — Draft Compliance Report on Poland*.

Human Rights Watch (2021), *Report: 2020 developments in Poland* (<https://www.hrw.org/pl/world-report/2021/country-chapters/377419>).

Infor.pl, *Wpłaty na rzecz polskiej kinematografii (tzw. podatek od seriali) od 1 lipca 2020 r.*, 22. maj 2020 (<https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/4586080,Wpłaty-na-rzecz-polskiej-kinematografii-tzw-podatek-od-seriali-od-1-lipca-2020-r.html>).

Journalister uden Grænser (2021), *With firing of four editors, "repolonisation" under way in Poland*, 10. maj 2021 (<https://rsf.org/en/news/firing-four-editors-repolonisation-under-way-poland>).

Journalister uden Grænser (2021), *World Press Freedom Index for 2021* (<https://rsf.org/en/ranking/2021>).

Justitsministeriet (2021), *oplysninger om effektiviteten af retssager — sagsbehandlingstider i perioden 2011-2020* (<https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/download,2853,53.html>).

Justitsministeriet (2021), *Sędziowie pokoju — sprawiedliwość blisko ludzi* — pressemeddelelse af 18. marts 2021 (<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sedziowie-pokoju--sprawiedliwosc-blisko-ludzi>).

Justitsministeriet (2021), *TSUE stosuje podwójne standardy w ocenie krajów Unii Europejskiej* — justitsministeriets pressekonference den 6. maj 2021 (<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/tsue-stosuje-podwojne-standardy-w-ocenie-krajow-unii-europejskiej>).

Komitéen til Beskyttelse af Journalister, *Polish riot police attack journalists covering demonstrations*, 16. november 2020 (<https://cpj.org/2020/11/polish-riot-police-attack-journalists-covering-demonstrations/>).

Kowalski T. (2020), *Analiza wydatków reklamowych spółek skarbu Państwa (SSP) w latach 2015-2019 (na podstawie monitoringu firmy Kantar Media)* (https://www.researchgate.net/publication/339800640_Analiza_wydatkow_reklamowych_spolek_skarbu_panstwa_SSP_w_latach_2015-2019).

Lexology.com (2020), *Poland to introduce "Netflix tax" to support local filmmakers* (<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=e090553b-f313-4855-95d5-95ab6ce4c05a>).

Media Freedom Rapid Response (2020), *Press Freedom mission to Poland (November-December 2020) Mission Report* (https://ipi.media/wp-content/uploads/2021/02/20210211_Poland_PF_Mission_Report_ENG_final.pdf).

Media Freedom Rapid Response (2021), *Democracy declining: Erosion of Media Freedom in Poland* (<https://www.mfrr.eu/purchase-of-polska-press-by-state-energy-giant-spells-disaster-for-media-freedom-in-poland/>).

Money.pl, *"Podatek od mediów wróci? GW: Kaczyński chce go w Nowym Ładzie"*, 30. april 2021 (<https://www.money.pl/gospodarka/podatek-od-mediow-wroci-gw-kaczynski-chce-go-w-nowym-ladzie-6634607311055392a.html>).

OECD (2015), *Poland: Follow up to the Phase 3 Report and Recommendations*, 19. oktober 2015 (<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Poland-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf>).

OECD (2018), *Poland must make urgent legislative reforms to combat foreign bribery* udtalelse af 22. marts 2018 (<https://www.oecd.org/newsroom/poland-must-make-urgent-legislative-reforms-to-combat-foreign-bribery.htm>).

Oko.Press, *"Szaleństwo Prokuratury Krajowej. Ściga 7 sędziów za korzystane dla gnębionego prokuratora orzeczenia"*, 16. december 2020 (<https://oko.press/szalenstwo-prokuratury-krajowej-sciga-7-sedziow-za-korzystne-dla-gnebionego-prokuratora-orzeczenia/>).

Ombudsmandens kontor (2020), *"Koronawirus. RPO do MS: elektronizacja wymiaru Sprawiedliwości niezbędna nie tylko ze względu na epidemię"* — brev af 9. juni 2020 til justitsministeriet (<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-elektronizacja-wymiaru-sprawiedliwosci-niezbedna>).

Ombudsmandens kontor (2020), brev af 4. juni 2020 til premierministeren (https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/do%20Prezesa%20RM%20ws%20naruszenia%20praw%20i%20wolno%C5%9Bci%20w%20czasie%20pandemii%2C%204.06.2020_0.pdf).

Ombudsmandens kontor (2021), *"Zmiany w ustawie o SN- niekonstytucyjne. Opinia Rzecznika dla Senatu"* — udtalelse (IV.510.20.2021) af 23. marts 2021 (<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-nowela-ustawy-sn-niekonstytucyjna>).

Ombudsmandens kontor (2021), *Bezprawna manipulacja składem TK ws. kadencji RPO. Wniosek Rzecznika o wyłączenie Julii Przyłębskiej*, udtalelse af 9. april 2021 (<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/manipulacja-skladem-tk-kadencja-rpo-wylaczenie-juli-przylebskiej>).

Ombudsmandens kontor (2021), pressemeddelelser af 25. februar, 17. marts, 19. marts, 29. marts, 7. april, 15. april, 20. april, 22. april og 5. juli 2021.

OSCE: Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR) (2014), *Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders* (<https://www.osce.org/odihr/guidelines-on-the-protection-of-human-rights-defenders>).

OSCE: Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR) (2020), *endelig rapport om præsidentvalget i Polen den 28. juni og 12. juli 2020 (Special Election Assessment Mission)* (<https://www.osce.org/files/f/documents/6/2/464601.pdf>).

Politico "*Polish media suspend reporting to protest planned tax on advertising*", 10. februar 2021 (<https://www.politico.eu/article/polish-media-suspend-reporting-to-protest-a-planned-tax-on-advertising/>).

Prawo.pl, "*Raport: Pandemia musi przyspieszyć informatyzację sądów*", 3. februar 2021 (<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/jak-cyfrizowac-wymiar-sprawiedliwosci-z-korzyscia-dla-obywateli,506250.html>).

Prawo.pl, "*Rząd myśli o zmianach w prawie, a sądy już uniewinniają osoby bez maseczek*", 5. august 2020 (<https://www.prawo.pl/prawo/rzad-mysli-o-zmianach-w-prawie-a-sady-juz-uniewinniaja-osoby-bez,502143.html>).

Press.pl "*Postraszyc redaktora*", 21. august 2020 (<https://www.press.pl/tresc/62912,postraszyc-redaktora>).

Press.pl "*Spółki Skarbu Państwa wydały na reklamę mniej, niż rok wcześniej*", 18. februar 2021 (<https://www.press.pl/tresc/64910,spolki-skarbu-panstwa-wydaly-na-reklame-mniej-niz-rok-wczesniej>).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, *Dz.U. 2021 poz. 153*, 22. januar 2021.

Rådet for Den Europæiske Union (2020), *Rådets henstilling af 20. juli 2020 om Polens nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2020* (EUT C 282/21).

Sammenslutningen af anklagere, *Lex Super Omnia*, udtalelser af 26. april og 3. juni 2020.

Transparency International (2020), *Exporting Corruption 2020* (<https://www.transparency.org/en/publications/exporting-corruption-2020>).

Transparency International (2021), *Corruption Perceptions Index 2020* (<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>).

TVP Info, "*Kim jest Agnieszka Domańska? Sędzia zdecydowała o nieprzedłużeniu aresztu Sławomira Nowaka*", 12. april 2021 (<https://www.tvp.info/53268943/afera-slawomira-nowaka-kim-jest-sedzia-agnieszka-domanska-ktora-nie-przedluzyla-aresztu-jest-zwiazana-ze-stowarzyszeniem-iustitia>).

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, "*UOKiK President's approval*", 5. februar 2021 (https://www.uokik.gov.pl/news.php?news_id=17202).

wPolityce.pl, "*<Kasta> wspiera LGBT! Sędzia nie uznaje płci metrykalnych i zwraca się do powoda tak jak on sobie tego życzy. To sąd, czy lewacka pogawędka?*", 20. april 2021 (<https://wpolityce.pl/polityka/547773-kasta-wspiera-lgbt-sedzia-nie-uznaje-plci-metrykalnych>).

wPolityce.pl, "*Rzecznik TSUE na straży bezkarności "kasty": "Polskie prawo ws. systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów jest sprzeczne z prawem UE"*", 6. maj 2021 (<https://wpolityce.pl/polityka/549853-rzecznik-tsue-na-strazy-bezkarnosci-kasty>).

wPolityce.pl, "*Ujawniamy. Kto steruje antypolską narracją w TSUE? Podwójne standardy i zblatowanie z "kastą" Tancheva — Rzecznika Generalnego TSUE*", 26. og 27. april 2021 (<https://wpolityce.pl/polityka/548527-ujawniamy-kto-steruje-antypolska-narracja-w-tsue>).

wPolityce.pl, "*Ujawniamy. Sędzie ze składu orzekającego ws. Noakowskiego 16 są członkami skrajnie upolitycznionych stowarzyszeń sędziowskich*", 19. januar 2021 (<https://wpolityce.pl/polityka/535533-sedzie-z-iustitii-w-skladzie-orzekajacym-ws-noakowskiego-16>).

wPolityce.pl, "*Ujawniamy. Z rządu Tuska do TSUE! Kim jest rozgrywający, który przydziela polskie sprawy rzecznikowi trzymającemu z polską "kastą"*", 6. maj 2021 (<https://wpolityce.pl/polityka/549862-ujawniamy-z-rzadu-tuska-do-tsuekto-pociaga-za-sznurki>).

Bilag II: Landebesøg til Polen

Kommissionens tjenestegrene afholdt i april 2021 virtuelle møder med:

- Amnesty International
- Batory Foundation
- Forum Obywatelskiego Rozwoju (Civil Development Forum)
- Fundacja — Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris (Foundation — Institute for legal culture Ordo Iuris)
- Fundacja — Instytut Prawa Ustrojowego (Institute of Constitutional Law Foundation)
- Fundacja Bona Notitia (Bona Notitia Foundation)
- Fundacja Mamy i Taty (Mother and Father Foundation)
- Helsinska Fundacja Praw Człowieka (Helsinki Foundation of Human Rights)
- Instytut Prawa i Społeczeństwa (Institute of Law and Society)
- Instytut Sobieskiego (Sobieski Institute)
- Izba Wydawców Prasy (Chamber of Press Editors)
- Klub Jagielloński (Jagielloński Club)
- Krajowa Rada Radców Prawnych (det nationale råd af juridiske rådgivere)
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (det nationale råd for radio- og TV-spredningstjenester)
- Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale domstolsråd)
- Ministerstwo Kultury (kulturministeriet)
- Naczelną Radą Adwokacką (øverste advokatråd)
- Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager)
- Rada Mediów Narodowych (det nationale medieråd)
- Rzecznik Praw Obywatelskich (ombudsmanden)
- Sąd Najwyższy (øverste domstol)
- Stowarzyszenie Polskich Mediów (den polske mediesammenslutning)
- Stowarzyszenie Polskie Telewizje Lokalne i Regionalne (sammenslutningen af lokale og regionale polske TV-stationer)
- Stowarzyszenie prokuratorów "Lex Super Omnia" (sammenslutningen af anklagere "Lex Super Omnia")
- Stowarzyszenie sędziów "Iustitia" (dommerforeningen "Iustitia")
- Stowarzyszenie sędziów "Themis" (dommerforeningen "Themis")
- Towarzystwo Dziennikarskie (journalistforbundet)
- Towarzystwo Dziennikarzy Polskich (forbundet af polske journalister)
- Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstolen)
- Watchdog Polska

* Kommissionen holdt endvidere en række horisontale møder med følgende organisationer:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- European Federation of Journalists

- European Partnership for Democracy
- European Youth Forum
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporters without Borders
- Transparency International EU.