



# הרפורמות המשפטיות בהונגריה ופולין (2012-2023)

כתיבה: עדי כהן-אהרונוב, אביטל מגן ורמי שוורץ | אישור: אורלי אלמגור לוטן וליאור בן דוד  
תאריך: י"ג בניסן תשפ"ג, 4 באפריל 2023

סקירה משפטית משווה

## תוכן עניינים

1	מבוא ותמצית.....	
1	1. הונגריה.....	
3	1.1 רקע.....	
3	1.2 בית המשפט החוקתי.....	
4	1.2.1 כללי בחירת השופטים ונשיא בית המשפט החוקתי.....	
4	1.2.2 צמצום זכות העמידה.....	
5	1.2.3 ביטול הלכות שנקבעו לפני 2012.....	
6	1.3 מערכת בתי המשפט הרגילים.....	
8	1.3.1 הנהלת מערכת בתי המשפט.....	
8	1.3.2 פרשת שינוי גיל הפרישה.....	
12	1.3.3 בית המשפט העליון (Curia).....	
13	2. פולין.....	
16	2.1 רקע.....	
16	2.2 בית המשפט החוקתי.....	
17	2.2.1 מינוי שופטים לבית המשפט החוקתי.....	
17	2.2.2 דרכי פעילותו של בית המשפט החוקתי.....	
19	2.3 תפקיד התובע הכללי.....	
21	2.4 המועצה הלאומית של הרשות השופטת ומערכת בתי המשפט הרגילים.....	
21	2.4.1 רקע.....	
21	2.4.2 המועצה הלאומית של הרשות השופטת.....	
22	2.4.3 בית המשפט העליון.....	
24	2.4.4 בתי המשפט הרגילים (ערכאות נמוכות).....	
26	3. תגובות וצעדים בתחום הכלכלי מצד גורמים בין-לאומיים כלפי הונגריה ופולין.....	
29	3.1 הונגריה.....	
30	3.1.1 האיחוד האירופי.....	
30	3.1.2 קרן המטבע הבינלאומית.....	
32	3.1.3 ה-OECD.....	
33	3.1.4 חברות דירוג האשראי הבינלאומיות.....	

36.....	פולין.....	3.2
36.....	האיחוד האירופי .....	3.2.1
38.....	קן המטבע הבינלאומית .....	3.2.2
38.....	ה-OECD .....	3.2.3
39.....	חברות דירוג האשראי הבינלאומיות .....	3.2.4

## מבוא ותמצית

מסמך זה, שנכתב לבקשת חבר הכנסת גלעד קריב, סוקר את **הרפורמות המשפטיות בהונגריה, החל משנת 2012, ובפולין, החל משנת 2015**. לבקשת חה"כ קריב, **המסמך מתמקד בשני היבטים:**

**ההיבט הראשון הוא הרפורמות שנעשו במערכת המשפט עצמה, בדגש על שינויים מבניים שנגעו להפרדת הרשויות ולעצמאות הרשות השופטת.** יובהר בהקשר זה, כי המסמך אינו מתיימר להקיף את מכלול הצעדים והשינויים המשפטיים שנעשו בשתי המדינות, אלא מתמקד ברפורמות מבניות מרכזיות במערכת המשפט, שגם זכו להתייחסות יותר משמעותית מהקהילה הבינלאומית. בצד אותן רפורמות, במסמך מוצגות תגובות וביקורות מצד מוסדות רשמיים וגורמים שונים באיחוד האירופי ובקהילה הבינלאומית לצעדים המשפטיים שנסקרים כאן; כאשר המידע המוצג בסקירה מסתמך רובו ככולו על דוחות וחוות דעת של אותם גופים.

**ההיבט השני שבו מתמקד המסמך, בהתאם לבקשה האמורה, הוא התגובות והצעדים שננקטו כלפי הונגריה ופולין במישור הכלכלי מצד גורמים בינלאומיים שונים.** יובהר בהקשר הזה שלא נתייחס לכל התגובות שהושמעו על ידי גופים כלכליים נגד המהלכים המשפטיים במדינות, אלא רק לטענותיהם וצעדיהם של גופים מרכזיים אשר נדרשו לנושא ועשו זאת תוך התייחסות מפורשת למתרחש במדינה במישור המשפטי.

**החלק הראשון של המסמך עוסק ברפורמות המשפטיות בהונגריה.** הפרק הראשון בחלק זה מציג את הרפורמות הנוגעות לבית המשפט החוקתי, הכוללות, בין היתר, שינוי בהרכב הוועדה הפרלמנטרית האחראית לבחירת שופטים, הגדלת מספר שופטי בית המשפט החוקתי והארכת משך כהונתם, וכן שינוי אופן בחירתו של נשיא בית המשפט החוקתי. כמו כן, זכות העמידה בעתירות לבית המשפט החוקתי צומצמה ובוטל תוקפן של החלטות בית המשפט החוקתי שקדמו לכניסתה לתוקף של החוקה החדשה בשנת 2012. חלק זה גם מציג את הרפורמות שנעשו במערכת בתי המשפט הרגילים (ordinary court system), הכוללות, בין היתר, הקמת גוף האחראי על ניהול מערכת בתי המשפט ומתן סמכויות רבות לעומד בראשו. שינוי נוסף במערכת בתי המשפט נעשה בעניין גיל הפרישה של שופטים, שהורד מגיל 70 לגיל 62, צעד שהביא לפרישתם של קרוב ל-300 שופטים. מהלך זה גרר ביקורות רבות שבעקבותיהן רוכך המהלך להורדת גיל הפרישה, כפי שיפורט בהמשך. שינויים נוספים נעשו גם בערכאה הגבוהה ביותר במערכת בתי המשפט הרגילים - בית המשפט העליון, המכונה "קוריה" (Curia), וביניהם הרחבת סמכויותיו של נשיא בית המשפט העליון בנוגע להקצאת תיקים בין שופטי בית המשפט, שינוי הקריטריונים למינוי לנשיאות בית המשפט העליון, ועוד. כאמור, לצד סקירת הרפורמות בחלק זה, מוצגות גם ביקורות ותגובות מגופים אירופיים ובין לאומיים, שחלקן גם הובילו לשינויים ותיקוני חקיקה נוספים בהונגריה.

**חלקו השני של המסמך עוסק ברפורמות שנעשו בפולין.** מאז עלייתה של מפלגת "חוק וצדק" לשלטון בשנת 2015, קידמה המפלגה רפורמות משפטיות שעל פי הצהרותיה, נועדו, בין היתר, לשפר את יעילות מערכת בתי המשפט ולבסס מחדש את אמון הציבור בה. במסגרת זו, מונו שופטים חדשים לבית המשפט החוקתי, במקום שופטים שנבחרו בתקופת כהונתה של הממשלה היוצאת ושהפרלמנט הנכנס סירב להכיר במינויים; הופסקה כהונתם של נשיא בית המשפט החוקתי וסגנו; ובוצעו שינויים בנוגע לדרכי פעילותו של בית המשפט החוקתי, בין השאר, בנוגע לאופן הפעלת הביקורת השיפוטית ולסמכות לפתוח בהליכים משמעתיים נגד שופטי בית המשפט החוקתי. כמו כן, מוזגו משרדיהם

ותפקידיהם של התובע הכללי ושר המשפטים; וניתנה לפרלמנט הסמכות למנות את רובם המוחלט של חברי המועצה הלאומית של הרשות השופטת, אשר אחראית לבחירת מועמדים לשיפוט במערכת בתי המשפט הרגילים והצבאיים. שינויים נוספים במערכת בתי המשפט הרגילים כללו, בין השאר, הורדת גיל הפרישה של השופטים בבית המשפט העליון מ-70 ל-65; הקמת לשכות חדשות בבית המשפט העליון, ובהן לשכת משמעת לשופטים; והרחבת סמכויותיו של שר המשפטים (שכאמור, במסגרת הרפורמות הפך להיות גם התובע הכללי) ביחס לערכאות הנמוכות של בתי המשפט הרגילים. בעקבות ביקורות של גורמים שונים, ובהם נציבות ונציה, הנציבות האירופית ובית הדין האירופי לצדק, תוקנו חלק מהשינויים, לרבות הוראות הנוגעות להליכים בבית המשפט החוקתי (כמו למשל דרישות קוורום והרוב בעתירות חוקתיות) ולשינוי הרוב הנדרש למינוי שופטים כחברים במועצה הלאומית של הרשות השופטת.

**החלק השלישי של המסמך עוסק בתגובות ובצעדים שננקטו כלפי הונגריה ופולין במישור הכלכלי,** בעקבות הרפורמות המשפטיות שבוצעו בשתי המדינות. עם זאת יודגש, כי המהלכים הכלכליים שנסקרים בפרק השלישי אינם בהכרח תגובות ישירות לסוגיות הספציפיות שנסקרו בשני הפרקים הקודמים, אלא הם נוגעים למכלול רחב יותר של רפורמות שהונהגו בהונגריה ופולין בשנים האחרונות. כפי שמפורט בפרק, חלק מהתגובות בתחום הכלכלי הן מעשיות ואילו אחרות הן תגובות הצהרתיות.

במישור המעשי, כתגובה לרפורמות בהונגריה ובפולין החליט האיחוד האירופי להקים הסדר רגולטורי חדש המאפשר הקפאת תקציבים המיועדים למדינות אשר נמצאות במצב הפרה של "שלטון החוק", מדינות אשר לטענת האיחוד עלולות לסכן את הניהול התקין של כספי האיחוד ואת האינטרסים הכלכליים שלו. סנקציה זו הופעלה נגד הונגריה, בעוד פולין פועלת לקדם שינויי חקיקה בתקווה להמנע מכך. היבט מעשי נוסף הוא דירוג האשראי של המדינות, אשר בחלק מהמקרים הורד על ידי חברות הדירוג בתקופה שלאחר הרפורמות במערכת המשפט. כפי שמתואר בפרק, לעיתים הורדת הדירוג יוחסה לשינויים במערכת המשפט, אולם במקרים אחרים צוינו סיבות אחרות, כגון המדיניות הכלכלית או פגיעה במוסדות מדינה אחרים. בהקשר זה יצוין שדירוגה של הונגריה הורד אחרי הרפורמה על ידי שלוש חברות, אך דירוגה של פולין הורד רק על ידי חברה אחת. בהתייחס לשתי המדינות – ההורדה היתה זמנית.

באשר למישור ההצהרתי, מספר גופים כלכליים הזהירו מפני השלכות האפשריות של השינויים במערכת המשפט בהונגריה ובפולין על המצב הכלכלי של המדינות. כך, בדוחות שונים שפורסמו על ידי גופים כגון ה-OECD וקרן המטבע הבינלאומית נכללה לעתים התייחסות לפגיעה בעצמאות מערכת המשפט ולמתחים שהיא יוצרת מול האיחוד האירופי כגורמי סיכון להמשך התקדמותה של הכלכלה בהונגריה ופולין, בעיקר בטווח הבינוני והארוך. עם זאת יצוין, שבדוחות של הארגונים האלה הנושא המשפטי מהווה רק מרכיב אחד, ולא דווקא מרכזי, בדיון כלכלי רחב יותר.

## 1. הונגריה

### 1.1 רקע

החוקה ההונגרית אומצה בשנת 1949 תחת השלטון הקומוניסטי. באוקטובר 1989 פורקה המפלגה הקומוניסטית ששלטה בהונגריה, ובשנת 1990 נערכו לראשונה בחירות דמוקרטיות רב-מפלגתיות לפרלמנט.<sup>1</sup> בשנת 1999 הצטרפה הונגריה לנאט"ו,<sup>2</sup> ובחודש מאי 2004 הצטרפה רשמית לאיחוד האירופי.<sup>3</sup>

כבר משנת 1988 עלה הרעיון לכונן חוקה הונגרית חדשה, אך עד שנת 2011 ניסיונותיהן של ממשלות שונות לעשות זאת לא צלחו. המצב השתנה כאשר מפלגת הברית האזרחית ההונגרית - פידס (Fidesz - Magyar Polgári Szövetség; להלן: פידס) בראשותו של ויקטור אורבן (Victor Orbán) עלתה לשלטון כשניצחה בבחירות הפרלמנטריות באפריל 2010, עם למעלה משני-שלישים מהמושבים בפרלמנט (המורכב מבית יחיד - "one-chamber parliament"). פידס ניצחה גם בבחירות הבאות בשנים 2014, 2018 ו-2022, ואורבן חזר לראשות הממשלה בכל פעם.<sup>4</sup>

החוקה החדשה שכוננה בשנת 2011 (the Fundamental Law of Hungary, להלן: החוקה) נכנסה לתוקף ב-1 בינואר 2012, יחד עם חוקים נוספים, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך. החוקה החדשה כוננה במטרה לאמץ מאפיינים כלליים של חוקה מודרנית והיא נועדה לגבש את זהותה של הונגריה כמדינה דמוקרטית, המושתתת על עקרון הפרדת הרשויות והגנה על זכויות יסוד ועל שלטון החוק (rule of law).<sup>5</sup>

על הליך החקיקה עצמו נשמעה ביקורת מהפרלמנט האירופי,<sup>6</sup> לפיה החוקה עברה בקולות הקואליציה בלבד, על בסיס טיוטת חוקה שהוכנה על ידי נציגי הקואליציה, בפרק זמן של 35 ימי עבודה בלבד ממועד הצגתה בפרלמנט ועד אישורה באפריל 2011. כל זאת, על פי הפרלמנט האירופי, מנע שיח מהותי מול מפלגות האופוזיציה ועם הציבור

<sup>1</sup> Nóra Chronowski, Márton Varju, Petra Bárd & Gábor Sulyok, [Hungary: Constitutional \(r\)evolution or regression?](#) In Anneli Albi & Samo Bardutzky (eds.), *National constitutions in European and global governance: democracy, rights, the rule of law*, Springer, 2019, pp. 1439–1488.

<sup>2</sup> כיום, 30 מדינות חברות בארגון האמנה הצפון-אטלנטית (נאט"ו). אמנת הארגון מספקת ערבות ביטחונית לכל המדינות החברות. להרחבה ראו באתר נאט"ו.

<sup>3</sup> האיחוד האירופי (European Union) מייצג קבוצת מדינות שחברו יחד, בשורה של הסכמים, ליצירת גוש כלכלי ופוליטי. כיום ישנן 27 מדינות חברות באיחוד האירופי. להרחבה ראו: אריה רייך, "משפט האיחוד האירופי: עקרונות ומוסדות" בתוך רובי סיבל ויעל רונן (עורכים), **משפט בינלאומי** (מהדורה שלישית), נבו הוצאה לאור, 2016, עמ' 130 (להלן: רייך (2016)).

<sup>4</sup> Encyclopedia Britannica, [Fidesz](#), updated: February 12<sup>th</sup> 2023, accessed: March 19<sup>th</sup> 2023.

יצוין, כי אורבן כיהן כראש ממשלת הונגריה גם בשנים 2002-1998.

<sup>5</sup> Venice Commission, [Opinion on the new constitution of Hungary](#), opinion 621/2011 (hereinafter: VC opinion 621/2011), June 20<sup>th</sup> 2011, para. 18, accessed: March 20<sup>th</sup> 2023.

<sup>6</sup> הפרלמנט האירופי (European Parliament) הוא אחד ממוסדות האיחוד האירופי, ויש לו השפעה ברבדי קבלת ההחלטות והחקיקה באיחוד (רייך (2016), עמ' 149).

על נוסח החוקה עצמה.<sup>7</sup> גם **נציבות ונציה**<sup>8</sup> העבירה ביקורת על הליך גיבוש טיוטת החוקה. היא ציינה כי הליך הכנתה ואימוצה של החוקה נעשה בחוסר שקיפות ובהיעדר התייעצות מספקת עם החברה ההונגרית, ובשל כך לא ניתן היה להגיע לקונצנזוס בין הכוחות הפוליטיים ובקרב הציבור על ההליך או על התוכן של החוקה המתגבשת.<sup>9</sup>

מאז כינונה בראשית שנת 2012, החוקה ההונגרית החדשה תוקנה עשר פעמים, וחוקים קרדינליים (cardinal acts) ב-35 נושאים התרחבו ללמעלה מ-300 מסמכי חקיקה שאומצו מאז שנת 2011.<sup>10</sup> נוכח זאת, השינויים שייסקרו במסמך זה לא יקיפו את מכלול השינויים החקיקתיים שהתרחשו בהונגריה בשנים אלה. בפרק זה יוצגו השינויים המרכזיים שנוגעים למערכת המשפט, ובמיוחד לסוגיות של הפרדת הרשויות ועצמאות מערכת המשפט.

תחילה נסקור את השינויים הנוגעים לבית המשפט החוקתי בהונגריה. לאחר מכן, נציג את השינויים שנעשו במערכת בתי המשפט הרגילים (ordinary court system), ובכלל זה השינויים שנעשו בהנהלת בתי המשפט, בבית המשפט העליון ובסוגיות נוספות הנוגעות לשאר ערכאות בתי המשפט.

## 1.2 בית המשפט החוקתי

### 1.2.1 כללי בחירת השופטים ונשיא בית המשפט החוקתי

עד שנת 2010, הליך בחירת המועמדים לבית המשפט החוקתי נעשה באמצעות ועדה קבועה בפרלמנט (standing committee), שחבריה הורכבו מנציג אחד מכל סיעה המיוצגת בפרלמנט.<sup>11</sup> המועמדים היו צריכים להיבחר ברוב של שני-שלישים מחברי הוועדה, ולאחר מכן ברוב של שני-שלישים מחברי הפרלמנט, כשהמשמעות היא שלרוב לא ניתן היה לבחור שופטים ללא הסכמת הסיעות מהאופוזיציה.<sup>12</sup>

בשנת 2010 **שונה הרכב הוועדה הפרלמנטרית האחראית לבחירת שופטים, כך שחברי הוועדה ייצגו מעתה את הסיעות השונות באופן יחסי לחלקן בפרלמנט.**<sup>13</sup> כלומר, אם למפלגת השלטון יש רוב של שני-שלישים מחברי הפרלמנט, יש באפשרותה לבחור את המועמדים לשיפוט בשלב הראשון ולהצביע למינויים בשלב השני, ללא צורך בתמיכת הסיעות האופוזיציוניות.<sup>14</sup>

<sup>7</sup> European Parliament, [Resolution of 3 July 2013 on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary](#), July 3<sup>rd</sup> 2013 (hereinafter: European Parliament resolution (2013)), [para. AB](#), accessed: March 9<sup>th</sup> 2023.

<sup>8</sup> **הנציבות האירופית לדמוקרטיה באמצעות המשפט**, הידועה בשם "**נציבות ונציה**" (Venice Commission) היא גוף מייעץ למועצת אירופה (Council of Europe) בעניינים חוקתיים. ראו:

Venice Commission, [For democracy through law](#), no date, accessed: March 19<sup>th</sup> 2023.

<sup>9</sup> [VC opinion 621/2011](#), para.11.

<sup>10</sup> European Parliament, [Existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded](#) (hereinafter: European Parliament resolution of 15 September 2022), September 15<sup>th</sup> 2022, accessed: March 2<sup>nd</sup> 2023.

<sup>11</sup> [The constitution of the Republic of Hungary, 1949](#), Chapter IV, article 32/a (4), accessed: February 3<sup>rd</sup> 2023.

<sup>12</sup> Kálmán Pócsa, "Judicial review and politics in Hungary 1990–2018" (hereinafter: Judicial review and politics in Hungary 1990–2018), in Ellen Bos & Astrid Lorenz (Eds.), **Politics and society in Hungary (de-)democratization: Orbán and the EU**, 2023, Springer, p.72.

<sup>13</sup> [Act CLI of 2011 on the constitutional court of Hungary](#), section 7, accessed: February 3<sup>rd</sup> 2023.

<sup>14</sup> Hungarian Helsinki Committee, [Analysis of the performance of Hungary's "one-party elected" constitutional court judges between 2011 and 2014](#), March 25<sup>th</sup> 2015, accessed: March 22<sup>nd</sup> 2023.

בשנת 2011 הפרלמנט חוקק תיקון לחוקה המגדיל את מספר שופטי בית המשפט החוקתי מ-11 חברים ל-15. **התיקון גם האריך את משך כהונת השופטים מתשע ל-12 שנים, וביטל את האפשרות להיבחר לכהונה נוספת.**<sup>15</sup> כתוצאה מהשינויים הללו, **11 מתוך 15 שופטי בית המשפט החוקתי התמנו לכס השיפוט על ידי מפלגת פידס שאוחזת ברוב בפרלמנט.**<sup>16</sup>

כמו כן, **תיקון חקיקה נוסף שינה את אופן בחירתו של נשיא בית המשפט החוקתי: טרם התיקון, הנשיא נבחר על ידי שופטי בית המשפט ברוב רגיל; כעת, נשיא בית המשפט החוקתי נבחר ברוב של שני-שלישים מקולות חברי הפרלמנט.**<sup>17</sup>

יש לציין, כי ביטול האפשרות להיבחר בשנית לנשיאות בית המשפט החוקתי התקבל בתמיכתה של **נציבות ונציה**, שראתה בצעד זה קידום עצמאותם של השופטים. לצד זאת, נציבות ונציה ציינה כי המודל בו נשיא בית המשפט נבחר על ידי שופטים הוא עדיף, ומהווה שמירה חזקה יותר על עצמאות בית המשפט החוקתי מאשר המודל החדש לפיו נשיא בית המשפט נבחר על ידי הפרלמנט.<sup>18</sup>

## 1.2.2 צמצום זכות העמידה

בין השנים 1990 לשנת 2012 ניתנה זכות עמידה גורפת ("actio popularis") לעתור לבית המשפט החוקתי בהונגריה, כלומר כל אחד יכול היה לעתור בפני בית המשפט החוקתי בבקשה לבחון חוקים, מבלי לחכות ליישומם בפועל וללא דרישה למצות אפשרויות משפטיות אחרות.<sup>19</sup> עם כניסת החוקה לתוקף בשנת 2012, נכנס לתוקף גם חוק חדש המסדיר את הסמכויות, המבנה והארגון של בית המשפט החוקתי (להלן: ה-ACC).<sup>20</sup> **על פי החוק החדש, זכות העמידה הגורפת הוחלפה בזכות להגיש סוגים שונים של עתירות חוקתיות.**<sup>21</sup>

<sup>15</sup> U.S department of State, [Country reports on human Rights practices for 2011](#) (hereinafter: U.S country reports (2011)), Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, accessed: March 12<sup>th</sup> 2023.

<sup>16</sup> Hungarian Helsinki Committee, [Hungary's government has taken control of the constitutional court](#), March 25<sup>th</sup> 2015, accessed: March 22<sup>nd</sup> 2023.

ועדת הלסינקי (Helsinki Committee), ארגון זכויות אדם לא-ממשלתי, ביקרה את השינויים הללו. לטענתה, באמצעות שינויים אלו, בית המשפט החוקתי התמלא בשופטים התומכים באג'נדה של מפלגת השלטון. באמצעות מינוי שופטים חדשים, תיקון כללים והגדלת מספר השופטים בבית המשפט, מפלגת השלטון הצליחה לעצב את בית המשפט החוקתי כך שישרת את צרכיה (שם).

<sup>17</sup> [U.S country reports \(2011\)](#), p.12.

יש לציין, כי עם כניסת השינוי לתוקף, נבחרו שני שופטים חדשים לבית המשפט החוקתי, ושבעה נוספים נבחרו במאי 2015 (Judicial (review and politics in Hungary 1990–2018, p.73).

<sup>18</sup> Venice Commission, [Opinion on act CLI of 2011 on the constitutional court of Hungary](#), opinion 665/2012 (hereinafter: VC opinion 665/2012), June 19<sup>th</sup> 2012, accessed: March 23<sup>rd</sup> 2023, p.4.

<sup>19</sup> Venice Commission, [Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new constitution](#), opinion 614/2011, March 28<sup>th</sup> 2011, accessed: April 3<sup>rd</sup> 2023.

<sup>20</sup> [Act CLI of 2011 on the constitutional court of Hungary](#).

לנוסח החוק המעודכן נכון לשנת 2022 ראו באתר בית המשפט החוקתי של הונגריה.

<sup>21</sup> [VC opinion 665/2012](#), pp.7.

שינויים אלה קיבלו תגובות חיוביות בחוות דעתה של **נציבות ונציה**, שראתה בהכנסת האפשרויות להגיש עתירות חוקתיות הן על החלטות בית המשפט והן על הוראות חוק, כדרך המאזנת את ביטול זכות העמידה הגורפת שהייתה לפני כן. בחוות הדעת, נציבות ונציה המליצה להבהיר בחוק את הליכי הגשת העתירות, מבלי לצמצם מהיקפן.<sup>22</sup>

שינוי נוסף שנעשה במסגרת חוק ה-ACC החדש הוא מתן אפשרות לבית המשפט החוקתי לערוך ביקורת שיפוטית מקדמית (ex ante review).<sup>23</sup> כמו כן, בית המשפט החוקתי הוסמך לערוך ביקורת שיפוטית על חוקים לאחר מעשה (ex post review). החוקה מעניקה את הסמכות ליזום הליכים אלה לממשלה, לרבע מחברי הפרלמנט ולנציב זכויות האדם.<sup>24</sup> ב-2013 הרשימה הורחבה וכללה גם את נשיא בית המשפט העליון ואת משרד התובע הציבורי.<sup>25</sup>

### 1.2.3 ביטול הלכות שנקבעו לפני 2012

בשנת 2013 הפרלמנט ההונגרי אימץ את התיקון הרביעי לחוקה.<sup>26</sup> התיקון הרביעי ביטל את תוקפן של החלטות בית המשפט החוקתי שקדמו לכניסתה לתוקף של החוקה החדשה, אך לא התבטלו ההשלכות המשפטיות של החלטות קודמות אלה. הרשויות ההונגריות הבהירו כי בית המשפט החוקתי יוכל להגיע לאותן מסקנות אך עם זאת, לא יוכל להתבסס על פסיקותיו הקודמות מכוח החוקה הישנה.<sup>27</sup>

בחוות דעתה על התיקון הרביעי, **נציבות ונציה** הצביעה על כך שיש להתייחס לביטול הפסיקות המוקדמות של בית המשפט החוקתי בהקשר של ההגבלה השיטתית של מעמד בית המשפט החוקתי.<sup>28</sup> ביטול היכולת של בית המשפט החוקתי להתבסס על פסיקותיו שקדמו לחוקה החדשה קוטעת את המשכיות פסיקת בית המשפט על מכלול עקרונות שלא דווקא נובעים מהחוקה הישנה, אלא מעקרונות היסוד של מועצת אירופה:<sup>29</sup> דמוקרטיה, הגנה על זכויות אדם ושלטון החוק (rule of law).<sup>30</sup>

<sup>22</sup> [ibid](#), pp.7-8.

<sup>23</sup> [ibid](#), p.7.

יצוין, כי על פי חוות דעתה של נציבות ונציה, הזכות להגיש בקשה לביקורת שיפוטית מקדמית ומחייבת צריכה להיות מוגבלת, שכן הליך שכזה יכול בקלות להפוך להיות כלי במשחק פוליטי.

<sup>24</sup> [The Fundamental Law of Hungary](#), Article 24(2)e.

<sup>25</sup> [ibid](#), Article 24(2)e.

<sup>26</sup> [Fourth amendment on the Fundamental Law of Hungary and technical note](#), March 21<sup>st</sup> 2013, accessed: February 21<sup>st</sup> 2023.

<sup>27</sup> Venice commission, [Background document on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary \[provided by the Hungarian authorities\]](#) (hereinafter: Background on 4<sup>th</sup> amendment), opinion 720/2013, April 24<sup>th</sup> 2013, accessed: March 9<sup>th</sup> 2023, p.11; Venice Commission, [Opinion on the Fourth amendment to the Fundamental Law of Hungary](#) (hereinafter: VC opinion on fourth amendment), opinion 720/2013, June 17<sup>th</sup> 2013, p.20.

<sup>28</sup> [VC opinion on fourth amendment](#), p.22, para.98.

<sup>29</sup> **מועצת אירופה** (Council of Europe) היא ארגון בינלאומי שחברות בה 46 מדינות אירופיות. למועצת אירופה אין סמכות ליזום חקיקה. תפקידה הוא לקדם דמוקרטיה, זכויות אדם ואת שלטון החוק (Rule of Law) ראו:

Council of Europe, [Do not get confused](#), no date, accessed: March 19<sup>th</sup> 2023.

<sup>30</sup> [VC opinion on fourth amendment](#), p.32, para.144(2).

**התיקון הרביעי לחוקה הביא גם להגבלת פרשנות בית המשפט החוקתי לעניינים פרוצדורליים ולא עניינים מהותיים בכל הנוגע לביקורת שיפוטית על הוראות החוקה עצמה ועל תיקונים חוקתיים.**<sup>31</sup> הסמכות ליזום הליך זה נתונה לנשיא הרפובליקה (באשר לחוקה או לתיקוני חוקה שטרם התפרסמו), לממשלה, לרבע מחברי הפרלמנט, לנשיא בית המשפט העליון, לתובע הציבורי הראשי ולנציבי זכויות האדם.<sup>32</sup>

**בנוסף, החוקה הגבילה את כוחו של בית המשפט החוקתי לערוך ביקורת שיפוטית על חקיקה הנוגעת לתקציב המדינה ולחוקים כלכליים אחרים בתקופה בה גירעון המדינה עולה על מחצית מהתוצר המקומי הגולמי (GDP).**<sup>33</sup> התיקון הרביעי הוסיף הוראה שלפיה הגבלה זו חלה גם על הוראות חוק שנכנסו לתוקף בתקופה בה גירעון המדינה עלה על מחצית מהתוצר המקומי הגולמי – גם אם גירעון המדינה אינו עולה עוד על מחציתו.<sup>34</sup> על פי **נציבות ונציה**, משמעות הוראה זו היא שחוקים כלכליים שעלולים לסתור את החוקה מוגנים לצמיתות מהביקורת השיפוטית של בית המשפט החוקתי, ושהדבר מהווה למעשה תקיפה ישירה על עליונות החוקה. **הוראה זו, על פי נציבות ונציה, מחזקת את ההערכה לפיה התיקון הרביעי מביא לצמצום מעמדו של בית המשפט החוקתי כערב לחוקה ולעקרונותיה, ובכלל זה הסטנדרטים האירופיים של דמוקרטיה, הגנה על זכויות האדם ושלטון החוק.**<sup>35</sup>

ככלל, התיקון הרביעי גרר ביקורת חריפה מצד נציבות ונציה והנציבות האירופית.<sup>36</sup> גם **משרד החוץ של ארצות הברית** הצהיר כי השינויים במסגרת התיקונים החדשים עלולים לפגוע בעצמאות הרשות השופטת.<sup>37</sup> הוועדה לחירויות הפרט, המשפט וענייני הפנים (Civil Liberties, Justice, and Home Affairs Committee) של **הפרלמנט האירופי** פרסמה דו"ח בעניין הרפורמה החוקתית בהונגריה, והמליצה, בין היתר, לערוך ביקורת ומעקב על כל פעולותיה הרלוונטיות של ממשלת הונגריה.<sup>38</sup> כמו כן, הדוח הצהיר כי ישנם ליקויים חמורים בחוקה ההונגרית ותיקוניה באשר להגנה החוקתית על עצמאות מערכת המשפט ועצמאות בית המשפט החוקתי.<sup>39</sup>

<sup>31</sup> [The Fundamental Law of Hungary](#), Article 24(5); [Background on 4<sup>th</sup> amendment](#), p.8.

וראו נוסח סעיף 24(5) לחוקת הונגריה:

"The Constitutional Court may review the Fundamental Law or the amendment of the Fundamental Law only in relation to the procedural requirements laid down in the Fundamental Law for making and promulgating it...".

<sup>32</sup> [The Fundamental Law of Hungary](#), Article 24(5)(a-b).

<sup>33</sup> [The Fundamental Law of Hungary](#), Article 37.

<sup>34</sup> [The Fundamental Law of Hungary](#), Article 37(5):

"In the case of the provisions of Acts that entered into force in a period while government debt exceeded half of the total gross domestic product, paragraph (4) shall apply to such a period, even if government debt no longer exceeds half of the total gross domestic product."

<sup>35</sup> [VC opinion on fourth amendment](#), p.26, para.112-113.

<sup>36</sup> European Commission, ["The European Commission reiterates its serious concerns over the Fourth Amendment to the Constitution of Hungary"](#), April 13<sup>th</sup> 2012, accessed: March 12<sup>th</sup> 2023.

<sup>37</sup> U.S department of State, [Country reports on human Rights practices for 2012](#), Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, accessed: March 12<sup>th</sup> 2023.

<sup>38</sup> European parliament, [Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary \(pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012\)](#), Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, June 24<sup>th</sup> 2013, para. 69, accessed: March 12<sup>th</sup> 2023.

<sup>39</sup> *ibid*, para. 29.

## 1.3 מערכת בתי המשפט הרגילים

### רקע

מערכת המשפט בהונגריה נחלקת למערכת בתי-המשפט הרגילים (ordinary court system) ובית המשפט החוקתי. למערכת בתי המשפט הרגילים יש ארבע ערכאות: 113 בתי משפט של המחוזות (district courts) הם הערכאה הראשונה; 20 בתי משפט אזוריים (regional courts) יושבים כערכאת ערעור וכערכאה ראשונה בנושאים מסוימים; וישנן חמש ערכאות ערעור אזוריות (regional appeal courts), הדנות בערעורים על בתי המשפט האזוריים. בית המשפט העליון (Curia) אחראי בעיקר על הבטחת יישומו האחיד של החוק. בית המשפט החוקתי אינו חלק ממערכת בתי המשפט הרגילה. הוא עוסק בביקורת על חוקתיותם של חוקים ושל החלטות שיפוטיות.<sup>40</sup> בשל כך, השינויים שנעשו לגבי נסקרו, כמפורט לעיל, בפרק נפרד.

החוקה החדשה מסמיכה את **ראש המשרד הלאומי של הרשות השופטת** (National Office for the Judiciary (NOJ); להלן: ראש ה-NOJ), כראש הגוף הממונה על הניהול הכללי של מערכת בתי המשפט ("הרגילים").<sup>41</sup> **מועצת השיפוט הלאומית** (National Judicial Council (NJC); להלן: מועצת השיפוט) היא גוף עצמאי שמוסמך מכוח החוקה לפקח על ראש ה-NOJ, כמפורט בהמשך. שופטים מתמנים על ידי נשיא הרפובליקה, בעקבות המלצתו של ראש ה-NOJ (או נשיא בית המשפט העליון, אם משרת השיפוט מיועדת לבית המשפט העליון), המתבססת על דירוג שנקבע על ידי מועצות השיפוט (judicial councils) של בתי המשפט (המורכבות משופטים שנבחרים על ידי עמיתיהם).<sup>42</sup>

### 1.3.1 הנהלת מערכת בתי המשפט

#### 1.3.1.1 הקמת המשרד הלאומי של הרשות השופטת

טרם הרפורמה, האחריות על ניהול בתי המשפט הייתה בסמכותה של המועצה הלאומית למשפט (National Council of Justice), גוף עצמאי שרוב חבריו הם שופטים. על פי רשויות הונגריה, המועצה לא יכלה להתמודד עם בעיות מערכתיות, כגון עומס על בתי משפט מסוימים. בעיה נוספת הייתה שחברי המועצה ברובם היו שופטים בתפקידים בכירים שלמעשה פיקחו על עצמם.<sup>43</sup> כמו כן, על פי הרשויות ההונגריות, המועצה הלאומית למשפט לא ביצעה את תפקידה כראוי, משום שהעומד בראשה, נשיא בית המשפט העליון, היה אחראי על מערכת בתי המשפט הן מהבחינה המקצועית והן מהבחינה הניהולית.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> [2022 Rule of Law report: country chapter on the rule of law situation in Hungary](#) (hereinafter: Rule of law report - Hungary (2022)), July 13<sup>th</sup> 2022, accessed: March 22<sup>nd</sup> 2023, p. 3.

<sup>41</sup> יובהר, כי המשרד הלאומי של הרשות השופטת (NOJ) הוא חלק מגופיה של רשות השופטת, וראש ה-NOJ הוא האחראי המרכזי על הנהלת בתי-המשפט. ראו ב**חוקת הונגריה**, article 25(5).

<sup>42</sup> [Rule of law report - Hungary \(2022\)](#), p.3.

<sup>43</sup> Venice Commission, [Opinion on act CLXII of 2011 on the legal statues and remuneration of judges and act CLXI of 2011 on the organization and administration of the courts of Hungary](#) (hereinafter: VC opinion 663/2012), opinion 663/2012, March 19<sup>th</sup> 2012, accessed: February 23<sup>rd</sup> 2023, p. 7.

<sup>44</sup> [Background on 4<sup>th</sup> amendment](#), p.25.

עם כניסתה לתוקף של החוקה החדשה בינואר 2012, נכנסו לתוקף גם חוק CLX בעניין המבנה והאדמיניסטרציה של בתי המשפט (להלן: **החוק האדמיניסטרטיבי**)<sup>45</sup>, וחוק CLXII בעניין מעמד המשפטי ושכרם של השופטים (להלן: **חוק המעמד והשכר**)<sup>46</sup>. מכוח חוקים אלה, הסמכויות הניהוליות והסמכויות המקצועיות הופרדו: נשיא בית המשפט העליון (Curia) שמר על תפקידו כאחראי על מערכת בתי המשפט מבחינה מקצועית (professional leadership)<sup>47</sup>, ואילו סמכויותיו הניהוליות (כראש המועצה הלאומית למשפט) הועברו לידי של ראש המשרד הלאומי של הרשות השופטת (כאמור, להלן: ראש ה-NOJ)<sup>48</sup>.

**סמכויותיו של ראש ה-NOJ** מעוגנות בסעיף 76 לחוק האדמיניסטרטיבי.<sup>49</sup> סמכויות נוספות, הרלוונטיות לעניין עצמאות בתי המשפט, מעוגנות בחוק המעמד והשכר.<sup>50</sup> סמכויות אלה כוללות, בין היתר, את הניהול הפיננסי והתקציבי של בתי המשפט; הקצאת משרות שיפוט מבית משפט אחד לבית משפט אחר; הוראה על העברה זמנית של שופטים לבתי משפט אחרים ללא הסכמתם; וסמכות לשנות את דירוג המועמדים לשיפוט לפני העברת ההמלצה לנשיא הרפובליקה (כאמור, מועמדים לשיפוט מדורגים על ידי מועצת שופטים מבית המשפט הרלוונטי בו התפנה מקום שיפוט).<sup>51</sup> בנוסף, **נקבע כי ראש ה-NOJ מוסמך להעביר תיקים בין בתי המשפט השונים**. הסיבה לכך, על פי הרשויות ההונגריות, היא הבטחת זכות היסוד לקבלת החלטות שיפוטיות תוך זמן סביר וחלוקת העומס על בתי המשפט באופן שווה.<sup>52</sup>

במהלך שנת 2012, כמה גופים בינלאומיים השמיעו ביקורת על המודל הניהולי החדש של מערכת בתי המשפט, וטענו כי הרפורמה בכללותה מאיימת על עצמאותה של הרשות השופטת.<sup>53</sup> **נציבות ונציה** הביעה ספקות רציניים באשר ליעילות המודל שנבחר לחידוש הנהלת בתי המשפט, בצד **ביקורת על ריכוז הסמכויות הרבות בידי של אדם אחד**, ראש ה-NOJ.<sup>54</sup> בנוסף, חלק מאותן סמכויות שניתנו לראש ה-NOJ מנוסחות באופן רחב בחוק, וללא

<sup>45</sup> [Act CLXI of 2011 on the organisation and administration of courts of Hungary](#) (hereinafter: act CLXI).

<sup>46</sup> [Act CLXII of 2011 on the legal statues and remuneration of judges](#) (hereinafter: act CLXII).

<sup>47</sup> Curia of Hungary, [History and judicial reform](#), no date, accessed: February 14<sup>th</sup> 2023.

<sup>48</sup> על ראש ה-NOJ להיות שופט. הוא מועמד על ידי נשיא הרפובליקה, ונבחר ברוב של שני-שלישים מחברי הפרלמנט, לכהונה בת 9 שנים. ראו סעיף 25(6) [לחוקת הונגריה](#).

<sup>49</sup> לרשימת הסמכויות נכון לשנת 2012, טרם תיקונים ושינויים שנעשו, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, ראו: [Act CLXI](#), §76.

[Act CLXI of 2011 on the Organization and Administration of the Courts](#) (Prior to amendments adopted on 15 December 2020), §76.

<sup>50</sup> [VC opinion 663/2012](#), p.11.

<sup>51</sup> [VC opinion 663/2012](#), p.11; [Act CLXII](#), §18.

<sup>52</sup> [Background on 4<sup>th</sup> amendment](#), p.28.

סמכות זו הייתה שייכת לתובע הראשי (chief prosecutor) לפני התיקון.

<sup>53</sup> U.S department of State, [Country reports on human rights practices for 2013](#) (hereinafter: U.S. country report (2013)), Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, February 2th 2014, pp.12-13.

<sup>54</sup> [VC opinion 663/2012](#), p. 7

בנוסף לעניין זה, נציבות ונציה ציינה כי על אף שמדינות באירופה בהן יש מערכת נפרדת להנהלת בתי המשפט זוכות להערכה, אף אחת מהמדינות החברות במועצת אירופה (Council of Europe) אינה מפקידה סמכויות חשובות כל כך בידי של אדם אחד, ובהיעדר אחריות דמוקרטית. המודל החדש שנבחר להנהלת בתי המשפט, על פי חוות דעתה של נציבות ונציה, בא על חשבון ממשל-עצמי שיפוטי (judicial self-government) (שם, בעמ' 7).

קריטריון ברור באשר לאופן יישומן. עוד על פי חוות דעתה של נציבות ונציה, ראש ה-NOJ אינו רק בעל סמכויות ניהוליות משמעותיות במיוחד, אלא הוא גם מעורב בעומק הליכי קבלת ההחלטות השיפטיות **מעצם סמכותו להעביר תיקים בין בתי המשפט**.<sup>55</sup>

כמו כן, נשמעה ביקורת בדו"ח מטעם GRECO (Group of States Against Corruption; להלן: GRECO)<sup>56</sup> ביחס לסמכותו של ראש ה-NOJ להעביר (re-assign) שופטים בין בתי המשפט מהערכאות הרגילות, גם ללא הסכמתם.<sup>57</sup> הדוח ציין, כי גם אם כביכול ישנה סיבה מוצדקת לכפות את העברתו של שופט לבית משפט אחר, הקריטריון בעניין זה מנוסח באופן רחב מדי וכי המצב המאפשר להעביר שופט לעתים קרובות אינו תקין. על פי הדוח, אחד ההיבטים החשובים לעצמאות השופטים הוא קביעותם (irremovability) בבית המשפט שבו הם מכהנים. האיום בהעברה מבית משפט אחד לאחר עלול להוות הפעלת לחץ על שופט מסוים, ואף אמצעי לשלוט בכך ששופט מסוים יטפל או לא יטפל בתיקים המובאים בפני בית המשפט הרלוונטי. על כן, הומלץ כי סמכות זו תהיה זמנית ותצטמצם לתקופת זמן מינימלית, וכי העברה שכזו תתאפשר רק בשל סיבות מפורשות וספציפיות.<sup>58</sup> עם זאת, בדוח GRECO משנת 2020, נמצא כי המלצה זו לא יושמה.<sup>59</sup>

בנוסף, על פי חוות דעתה של נציבות ונציה, סמכותו של ראש ה-NOJ לשנות את דירוג את המועמדים לשיפוט מצמצמת את הוודאות לבחירת מועמדים באופן אובייקטיבי.<sup>60</sup> כמו כן, הדו"ח מטעם GRECO ציין כי למעורבותו של ראש ה-NOJ בתהליך יש פוטנציאל להביא להחלטות מוטות ומפלות המתקבלות על ידי פקיד יחיד.<sup>61</sup> דוח GRECO המליץ כי יש לתת למועצת השיפוט הלאומית (עליה יפורט להלן) את הסמכות לקבוע את "המילה האחרונה" בעניין ההמלצות למינוי שופטים, לאור העובדה שהיא הגוף הקולקטיבי הגבוה ביותר במערכת המשפט (highest collective body of the judiciary). עם זאת, בדוח משנת 2020 נמצא כי גם המלצה זו טרם יושמה.<sup>62</sup>

<sup>55</sup> [ibid](#), p.12.

<sup>56</sup> Council of Europe: Group of States Against Corruption (GRECO), [Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: Evaluation round - Hungary](#) (hereinafter: GRECO report (2015)), July 22<sup>nd</sup> 2015, accessed: March 26<sup>th</sup> 2023, p.28, para.111 (recommendation viii).

GRECO היא קבוצה בין-ממשלתית (inter-governmental group), שהוקמה בחסות מועצת אירופה. תפקידה לפקח על הצעדים של המדינות החברות במועצה בכל הנוגע למאבק נגד שחיתות.

<sup>57</sup> [Act CLXII](#), §31(2).

<sup>58</sup> [GRECO report \(2015\)](#), p.31, para.119 (recommendation x).

<sup>59</sup> Council of Europe: Group of States Against Corruption (GRECO), [Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: second interim compliance report- Hungary](#) (hereinafter: GRECO report (2020)), November 17<sup>th</sup> 2020, accessed: March 26<sup>th</sup> 2023, pp. 5-6, para. 18-21.

<sup>60</sup> [VC opinion 663/2012](#), p.18.

יש לציין כי לראש ה-NOJ יש סמכות לשנות את דירוג המועמדים לשיפוט שהגישה מועצת השיפוט של בית המשפט הרלוונטי, בכפוף להסכמתה של מועצת השיפוט הלאומית ([Act CLXII](#), §18). עם זאת, ראש ה-NOJ (או נשיא בית המשפט העליון אם המשרה מיועדת לבית המשפט העליון) יכול להכריז על הליך מינוי כלא מוכרע (inconclusive) מנימוקים המנויים בסעיף 20 לחוק המעמד והשכר. כך למשל, ראש ה-NOJ מוסמך להכריז על הליך מינוי כלא-מוכרע אם הוא עצמו אינו תומך במי מהמועמדים ([Act CLXII](#), §20(b)).

<sup>61</sup> [GRECO report \(2015\)](#), p.29.

<sup>62</sup> [GRECO report \(2020\)](#), pp. 5-6, para. 18-21.

## 1.3.1.2 הקמתה של מועצת השיפוט הלאומית

במסגרת החוקים החדשים הוקמה גם **מועצת השיפוט הלאומית** (National Judicial Council (NJC); להלן, כאמור: מועצת השיפוט), שהינה הגוף המפקח על הניהול הכללי של בתי המשפט. הרכב מועצת השיפוט כולל את נשיא בית המשפט העליון מתוקף תפקידו (ex officio) ו-14 שופטים.<sup>63</sup> הסמכויות המרכזיות של מועצת השיפוט כוללות פיקוח על פעילות ראש ה-NOJ, כתיבת חוות דעת על תקציב בתי המשפט ופרסום שנתי על הפעילויות הרלוונטיות של ראש ה-NOJ.<sup>64</sup>

גם על מועצת השיפוט נמתחה ביקורת מצד **נציבות ונציה** שלפיה, **אין למועצת השיפוט סמכויות פיקוח בעלות השפעה**, שכן להחלטותיה אין תוקף מחייב ואין חובה להישמע להמלצותיה ולחוות דעתה.<sup>65</sup> מועצת השיפוט עוצבה כגוף שיפוטי עצמאי (organ of judicial self-government), שחבריה הם שופטים המתמנים על ידי שופטים. עם זאת, יש לה מעט מאד סמכויות בעלות השפעה, ויש לה תפקיד זניח במערכת הנהלת בתי המשפט - זאת, בניגוד לראש ה-NOJ בעל הסמכויות הרבות. נציבות ונציה הדגישה כי עצם העובדה שראש ה-NOJ אמנם חייב להיות שופט - אך הוא נבחר על ידי הפרלמנט, כלומר גוף חיצוני למערכת המשפט, מעידה על כך שה-NOJ (כאמור, המשרד הלאומי של הרשות השופטת) אינו יכול להחשב כגוף שיפוטי עצמאי.<sup>66</sup>

בחודש יולי 2012 הפרלמנט תיקן חלקים מהחוק האדמיניסטרטיבי ומחוק המעמד והשכר תוך התייחסות לחלק מהביקורות.<sup>67</sup> התיקונים כללו שינויים בנוגע לתנאי המינוי של ראש ה-NOJ והעברתו מתפקידו, ושינויים נוספים באשר למעמדה של מועצת השיפוט.<sup>68</sup> עם זאת, נשמרו סמכויותיו הרבות של ראש ה-NOJ, ובכלל זה הסמכות להעביר תיקים.<sup>69</sup> לבסוף, הפרלמנט ההונגרי ביטל את סמכותו של ראש ה-NOJ להעביר תיקים במסגרת התיקון החמישי לחוקה, ביוני 2013.<sup>70</sup>

<sup>63</sup> [European Rule of Law Mechanism: input from Hungary](#), 2020, pp. 4-5.

14 השופטים נבחרים על ידי עמיתיהם ("The 14 judge-members of NJC are elected by their peers"), בהצבעה חשאית וברוב רגיל. תנאי לחברות במועצה הוא ניסיון שיפוט של חמש שנים לפחות.

<sup>64</sup> [ibid](#), pp. 4-5.

<sup>65</sup> [VC opinion \(663/2012\)](#), p.15.

<sup>66</sup> [ibid](#), p.15.

<sup>67</sup> Venice Commission, [Opinion on the cardinal acts on the judiciary that were amended following the adoption of opinion CDL-AD\(2012\)001](#), opinion 683/2012 (hereinafter: VC opinion 683/2012), October 15<sup>th</sup> 2012, p.4.

<sup>68</sup> VC opinion 683/2012; [Act CXI of 2012 on the amendment of act CLXI of 2011 on the organisation and administration of Courts, and act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges of Hungary](#), September 17<sup>th</sup> 2012, accessed: February 23<sup>rd</sup>.

<sup>69</sup> European Parliament resolution (2013), [para.34](#).

בדצמבר 2012, בית המשפט החוקתי ביטל רטרואקטיבית חלקים מהוראות המעבר של החוקה החדשה, כולל את סמכותו של ראש ה-NOJ להעביר תיקים. במרץ 2013, הפרלמנט אימץ את התיקון הרביעי לחוקה, שהציג מחדש הוראות שביית המשפט החוקתי ביטל בדצמבר 2012, כולל את סמכותו של ראש ה-NOJ להעביר תיקים (U.S country report (2013), pp.12-13).

<sup>70</sup> [VC opinion on fourth amendment](#), p.17.

### 1.3.2 פרשת שינוי גיל הפרישה

**שינוי חקיקתי נוסף נעשה בעניין גיל הפרישה של שופטים, תובעים (prosecutors) ונוטריונים ציבוריים, שהורד**

**מגיל 70 לגיל 62.**<sup>71</sup> השינוי הוביל לפרישתם של 274 שופטים.<sup>72</sup>

חקיקה זו גררה תגובות וביקורות חריפות. **נציבות ונציה** טענה בחוות דעת כי להורדת גיל הפרישה יש השפעה גם על עצמאות מערכת המשפט. לדבריה, ההשפעה הרטרואקטיבית של הורדת גיל הפרישה וההשלכות הרחבות על דור שלם של שופטים שנאלצים לפרוש בגינה, כאשר הדבר נעשה ללא הצדקה משכנעת, כל אלה עלולים לעורר תהיות בקרב הציבור באשר למוטיבציות שמאחורי הרגולציה החדשה.<sup>73</sup> **הנציבות האירופית** (European Commission)<sup>74</sup> החלה בנקיטת הליך מזורז (accelerated infringement proceedings) נגד הונגריה בגין הפרה של חוקי האיחוד בעניין עצמאות מערכת המשפט.<sup>75</sup> העניין הגיע לפתחו של **בית המשפט האירופי לצדק** (Court of Justice of the European Union)<sup>76</sup> שקבע כי הונגריה הפרה את הוראות הדיקטיבה של האיחוד בנוגע לאי-הפליה בעבודה (Employment Equality Framework Directive)<sup>77</sup>. בעקבות פסיקה זו, בוצעו תיקוני חקיקה להוראות הרלוונטיות: הפרלמנט ההונגרי תיקן את שינוי החוק כך שהורדת גיל הפרישה שונתה לגיל 65 (ולא 62), ונקבע שהיא תעשה בהדרגה במהלך עשר השנים הקרובות (כלומר עד שנת 2023).<sup>78</sup>

<sup>71</sup> [Council Directive 2000/78/EC](#), November 27<sup>th</sup> 2000, accessed: March 22<sup>nd</sup> 2023.

הוראת המעבר בחוקה קבעה כי שופט (מלבד נשיא בית המשפט העליון), שהגיע לגיל הזכאות הכללי לקצבת פרישה לפני 1 בינואר 2012, יפרוש לגמלאות ביום 30 ביוני 2012. אם הגיע לגיל הזכאות הכללי לפרישה בין ה-1 בינואר 2012 ל-31 בדצמבר 2012, עליו לפרוש ב-31 בדצמבר 2012. ראו [שם](#).

<sup>72</sup> Stefano Fella, [Hungary: Viktor Orbán's government and European reaction](#) (hereinafter: Fella (2022)), House of Commons library, 2022, p.11.

<sup>73</sup> [VC opinion \(663/2012\)](#), p.27, para.104.

<sup>74</sup> European Commission, [European Commission launches accelerated infringement proceedings against Hungary over the independence of its central bank and data protection authorities as well as over measures affecting the judiciary](#), January 17<sup>th</sup> 2012, accessed: February 21<sup>st</sup> 2023.

**הנציבות האירופית** היא מוסד יוזם, מבצע ומפקח. הנציבות מונה היום 27 חברים, המכונים נציבים, כמספר המדינות החברות באיחוד. לנציבות הסמכות הבלעדית להגיש הצעות חקיקה למועצה, והיא גם אחראית על ביצוע מדיניות האיחוד, ועל פיקוחה ויישומה על ידי המדינות (רייך (2016), עמ' 143,141).

<sup>75</sup> European Commission, [European Commission launches accelerated infringement proceedings against Hungary over the independence of its central bank and data protection authorities as well as over measures affecting the judiciary](#), January 17<sup>th</sup> 2012, accessed: February 21<sup>st</sup> 2023.

<sup>76</sup> [Case C-286/12 European Commission v Hungary](#), judgment of the court, November 6<sup>th</sup> 2012, accessed: March 22<sup>nd</sup> 2023.

**בית המשפט האירופי לצדק** (Court of Justice of the European Union) הוא בית המשפט של האיחוד האירופי. בית המשפט מוסמך לדון, בין היתר, בתביעות נגד מדינות חברות בגין אי-מילוי התחייבות על פי אמנת האיחוד, ולהטיל קנסות על מדינה שאינה ממלא את פסק הדין של בית הדין (רייך (2016), עמ' 154).

<sup>77</sup> בית המשפט קבע כי התיקון להורדת גיל הפרישה מהווה הפרה של סעיף 2 וסעיף 6(1) של הדרקטיבה. ראו:

[Council Directive 2000/78/EC](#), November 27<sup>th</sup> 2000, accessed: March 22<sup>nd</sup> 2023.

<sup>78</sup> European Commission, [European Commission closes infringement procedure on forced retirement of Hungarian judges](#), November 20<sup>th</sup> 2013, accessed: February 21<sup>st</sup> 2023.

בהסתמך על תיקון החוק, 152 שופטים חזרו לכס השיפוט, 21 חזרו למשרה אדמיניסטרטיבית, 56 בחרו בקבלת פיצויים, שופט אחד הגיע לגיל הפרישה ושופט אחד נפטר. ראו:

### 1.3.3 בית המשפט העליון (Curia)

לפי חוקת הונגריה, בית המשפט העליון משמש כערכאה הגבוהה ביותר במערכת המשפט.<sup>79</sup> הוא אמון על אחידות יישום החוק, והחלטותיו מחייבות את שאר בתי המשפט.<sup>80</sup> תחומי אחריותו של בית המשפט העליון כוללים, בין היתר, בחינת ערעורים על החלטות הערכאות הנמוכות, ושמיעת עתירות בדבר אחידות יישום החוק.<sup>81</sup>

בין חודש דצמבר 2011 ועד לכניסתה של החוקה לתוקף בחודש ינואר 2012, חלו הוראות המעבר שקבעו כי שמו הרשמי של בית המשפט העליון יוחלף וייקרא הקוריה (Kúria or Curia), **וכי תקופת הכהונה של נשיא בית-המשפט העליון תסתיים עם כניסת החוקה לתוקף.**<sup>82</sup>

ואכן, באחד בינואר 2012 נשיא בית המשפט העליון דאז בקה (Baka) הודח מתפקידו, על אף שנותרו עוד שלוש וחצי שנים לכהונתו. יתר על כן, הקריטריונים החדשים למינוי נשיא בית המשפט העליון דרשו ניסיון של חמש שנות שיפוט בבית משפט הונגרי. מאחר והנשיא היוצא היה בעל ניסיון בבית המשפט האירופי לזכויות אדם<sup>83</sup> ולא בבית משפט הונגרי, נבצר ממנו להתמודד על הנשיאות בשנית. הוראות המעבר הגיעו לפתחו של **בית המשפט האירופי לזכויות אדם.**<sup>84</sup> בפסק הדין נקבע, כי בקה הודח מתפקידו משום שהתבטא בפומבי נגד הרפורמות המשפטיות שחלו באותה תקופה, שכן שינויי החקיקה שהביאו לסיום כהונתו של בקה ולשינוי הקריטריונים לנשיאות בית המשפט הוגשו לאחר התבטאויותיו ואומצו תוך זמן קצר מאד לאחר מכן.<sup>85</sup> בית המשפט קבע כי ממשלת הונגריה הפרה את זכותו של בקה למשפט הוגן, את זכות הגישה לבית המשפט ואת זכותו לחופש הביטוי, ופסק לטובתו פיצויים.<sup>86</sup>

**בין השנים 2019-2020, בוצעו מספר תיקוני חקיקה בעניין בית המשפט העליון.**<sup>87</sup>

תיקון לחוק האדמיניסטרטיבי נגע לאופן הקצאת התיקים בין שופטי בית המשפט. סעיף 10(2) לתיקון קובע כי נשיא בית המשפט העליון יכול להחליט כי הרכב של חמישה שופטים יישב בסוג מסוים של תיקים, בשונה מהרכב רגיל בו

U.S department of State, [Country reports on human Rights practices for 2014](#), Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, accessed: March 12<sup>th</sup> 2023.

<sup>79</sup> [Fundamental Law of Hungary](#), Article 25(1).

<sup>80</sup> Curia of Hungary, [Uniformity decisions](#), no date, accessed: March 15<sup>th</sup> 2023.

<sup>81</sup> Curia of Hungary, [Jurisdiction of the Curia](#), no date.

<sup>82</sup> European Court of Human Rights, [Baka v. Hungary \[20261/12\]](#) (hereinafter: Baka v. Hungary), May 27<sup>th</sup> 2014, accessed: February 23<sup>rd</sup> 2023; [Fundamental Law of Hungary](#), Final and miscellaneous provisions, §14(2), p.38.

<sup>83</sup> **בית-המשפט האירופי לזכויות אדם** (The European Court of Human Rights) מיועד לכל המדינות החברות במועצת אירופה, ובכלל זה כל מדינות האיחוד (בשונה מבית המשפט האירופי לצדק, המיועד למדינות האיחוד בלבד). תפקידו של בית המשפט האירופי לזכויות אדם הוא לאכוף את האמנה לזכויות אדם של מועצת אירופה, ולדון בהליכים בגין הפרת הזכויות הקבועות באמנה על ידי אחת המדינות. יש להדגיש כי בית משפט זה אינו חלק ממוסדות האיחוד האירופי. ראו: דפנה בן פורת, [בית-המשפט האירופי לצדק, בית- המשפט האירופי לזכויות אדם וחקיקת המדינות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 באפריל 2004, עמ' 5.

<sup>84</sup> [Baka v. Hungary](#).

<sup>85</sup> [Ibid.](#)

<sup>86</sup> [Ibid.](#)

<sup>87</sup> Venice Commission, [Act CLXV of 2020 amending certain laws in the field of justice](#), August 23<sup>rd</sup> 2021, accessed: March 26<sup>th</sup> 2023.

יושבים שלושה שופטים.<sup>88</sup> לפי חוות דעתה של **נציבות ונציה**, סעיף 10(2) אינו מספק קריטריון לנשיא בית המשפט העליון שיקבע באילו נסיבות קטגוריה מסוימת של תיקים תוקצה להרכב של חמישה שופטים, אלא התיקון משאיר החלטה זו לשיקול דעתו של הנשיא. אמנם, מועצת השיפוט של בית המשפט העליון (Curia's judicial council or Chamber of judges)<sup>89</sup> מספקת את חוות דעתה על הקצאת התיקים בבית המשפט העליון אך חוות דעת זו אינה מחייבת.<sup>90</sup> כמו כן, ארגונים אזרחיים, איגוד השופטים (Association of judges) ומועצת השיפוט הלאומית התייחסו לשיטת הקצאת התיקים כשיטה מורכבת שאינה שקופה דיה. הביקורת המרכזית התייחסה לריכוז הסמכויות בידי של נשיא בית המשפט העליון, שיכול להתפס כדמות פוליטית בעיני הציבור בשל הדרך בה הוא נבחר לתפקידו.<sup>91</sup>

**נציבות ונציה** המליצה בחוות דעתה שיש לקבוע בחוק את הקריטריונים שלפיהם ישבו השופטים בהרכב של חמישה. כמו כן, הנציבות המליצה להפוך את חוות הדעת של מועצת השיפוט של בית המשפט העליון למחייבות (אם כי לרוב נשיא בית המשפט העליון פועל על פי חוות דעת זו), ולפרסמן לציבור על מנת לשפר את אמון הציבור בתפקוד התקין והאובייקטיבי של בית המשפט.<sup>92</sup> בשנת 2022, בעקבות חוות הדעת של נציבות ונציה, ההוראות המסדירות את הקצאת התיקים להרכבים השונים של השופטים נוסחו בצורה בהירה יותר, וכן התווספה הוראה הקובעת כי מקרים מורכבים במיוחד יידונו בפני הרכב של חמישה שופטים במקום של שלושה שופטים, במידת הצורך.<sup>93</sup>

תיקון חקיקה אחר, שנכנס לתוקף בדצמבר 2019, קבע כי שופטי בית המשפט החוקתי, הנבחרים, כאמור, על ידי הפרלמנט, יכולים לבקש להתמנות כשופטים בערכאות הרגילות (ordinary courts) לאחר תום תקופת כהונתם בבית המשפט החוקתי, ונשיא הרפובליקה רשאי להיעתר לבקשתם – מבלי שיצטרכו לעמוד בהליך המינוי הרגיל.<sup>94</sup> כמו כן, **בשנת 2019 בוצע תיקון חקיקה נוסף, ששינה את הקריטריונים למינוי לנשיאות בית המשפט העליון.** לפני

<sup>88</sup> [ibid](#), p.2.

ראו נוסח התיקון, שם:

"... the President of the Kúria (Curia) may, following consultation with the college affected, decide that chambers composed of five judges shall have exclusive power to hear and determine the cases specified in Subsection (1) of Section 24..."

<sup>89</sup> מועצת השיפוט של בית המשפט העליון מוסדרת מכוח סעיפים 147-152 [לחוק האדמיניסטרטיבי](#). המועצה מורכבת משופטי בית המשפט העליון, הנבחרים על ידי מליאת בית המשפט העליון לתקופה של 6 שנים (סעיף 147(1)). המועצה אחראית על מתן חוות דעת בעניין מינוי שופטים, הקצאת תיקים, והעברת שופטים בין בתי המשפט (מלבד מקרים בהם הדבר נעשה בהסכמתו של השופט) (סעיף 151(1)(a)). כמו כן, המועצה מוסרת את חוות דעתה על התקציב השנתי של בית המשפט ועל השימוש בתקציב (סעיף 151(1)(c)), וכן על הכללים בנוגע לניהול וארגון של הקצאת התיקים בבית המשפט (סעיף 151(1)(d)). יש לציין כי לבתי המשפט לערעורים ולבתי המשפט הכלליים (general courts) יש גם כן מועצות שיפוט עם אותן סמכויות (סעיף 142c).

<sup>90</sup> Venice Commission, [Opinion on the amendments to the act on the organisation and administration of the courts and the act on the legal status and remuneration of judges](#), opinion 1050/2021 (hereinafter: VC opinion 1050/2021), October 16<sup>th</sup> 2021, accessed: March 26<sup>th</sup> 2023, p.9.

<sup>91</sup> [ibid](#), p.9, para.30.

<sup>92</sup> [ibid](#), p.16, para.66(b).

<sup>93</sup> [Preliminary questions from the European Commission's representatives for an online consultation to be held on 1 March 2022 in respect of the 2022 Rule of Law Report](#), Answers provided by the president of the Curia of Hungary, March 1st 2022, accessed: March 26<sup>th</sup> 2023, p.3, available on the [Curia's website](#).

[Act CLXII](#), §3(4a) ("If a member of the Constitutional Court applied for the award of judgeship according to the Act on the Constitutional Court, judgeship shall be awarded by the President of the Republic without a public selection process for an indefinite period"); [VC opinion 1050/2021](#), p.4.

השינוי, כדי להיות כשיר למועמדות לנשיאות, היה על השופט המועמד להיות בעל ניסיון שיפוט של לכל הפחות חמש שנים כשופט בערכאות בתי המשפט (כאמור, בית המשפט החוקתי אינו נכלל במערכת זו).<sup>95</sup> הכללים לבחירת נשיא בית המשפט העליון שונו, כך שזמן השירות כמזכיר משפטי בכיר (senior legal secretary) בבית המשפט החוקתי או בבית משפט בינלאומי, ייחשבו כוותק לצורך חישוב זמן הניסיון כשופט.<sup>96</sup>

**הנציבות האירופית**, במסגרת דו"ח שלטון החוק לשנת 2020, הצביעה על העובדה כי שינוי החקיקה שמאפשר לשופטי בית המשפט החוקתי להתמנות לבית המשפט העליון ללא עמידה בהליך המועמדות הרגיל, מביא דה פקטו למעורבות הפרלמנט בהליך בחירת השופטים לבית המשפט העליון. יתרה מכך, השינויים בנוגע למינוי נשיא בית המשפט העליון הרחיבו למעשה את היקף מאגר המועמדים הכשירים להתמנות לנשיאות. שינוי זה למעשה מרחיב את שיקול הדעת של נשיא הרפובליקה בכל הנוגע לבחירת הנשיא לבית המשפט העליון (שנבחר על ידי הפרלמנט בעקבות הצעתו של נשיא הרפובליקה).<sup>97</sup>

שינויי חקיקה אלה אפשרו את מינויו של אנדרס ורגה (Andras Varga) לנשיא בית המשפט העליון בשנת 2021.<sup>98</sup> מינוי זה גרר תגובות וביקורות, בין היתר משום שהוא נעשה בניגוד לחוות דעתה (הלא מחייבת) של מועצת השיפוט הלאומית. רוב מוחלט של חברי מועצת השיפוט הצביעו נגד מינויו של ורגה לנשיא בית המשפט העליון, מהטעם שהוא חסר ניסיון מעשי בליטיגציה ואף נעדר ניסיון כשופט במערכת בתי המשפט;<sup>99</sup> המועצה הדגישה כי מועמדותו של ורגה התאפשרה באמצעות שינויי החקיקה שאינם תואמים לדרישה שבחוקה כי ראש מערכת המשפט יהיה אדם עצמאי משאר רשויות השלטון.<sup>100</sup> כמו כן, **הדווח המיוחד מטעם האו"ם** (United Nations Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers) תיאר את מינויו של ורגה כהתקפה על עצמאות בית המשפט, וכניסיון לכופף את הרשות השופטת לרצונה של הרשות המחוקקת, תוך הפרה של עקרון הפרדת הרשויות.<sup>101</sup>

<sup>95</sup> [Act CLXI](#), §114.

<sup>96</sup> [VC opinion 1050/2021](#), p.4.

<sup>97</sup> European Commission, 2020 rule of law report: [Country chapter on the rule of law situation in Hungary](#) (hereinafter: 2020 rule of law report), accessed: March 13<sup>th</sup> 2023.

<sup>98</sup> ורגה הוא פרופסור למשפטים. בין השנים 1995-2013 הוא עבד במשרד התובע הציבורי (Public Prosecutor's Office), ושירת כסגן התובע הכללי של הונגריה. בין השנים 2014-2020, כיהן ורגה כשופט בבית המשפט החוקתי. בשנת 2020 עבר לכהן כשופט בבית המשפט העליון, ובשנת 2021 נבחר לנשיאות בית המשפט העליון. ראו:

Venice Commission, [András Zs. VARGA](#), no date, accessed: March 26<sup>th</sup>, 2023.

<sup>99</sup> National Judicial Council, [Decision on the preliminary opinion on the candidate for the office of President of the Kúria](#), October 9<sup>th</sup> 2020, accessed: March 13<sup>th</sup> 2023, file available [here](#), at the National Judicial Council website.

<sup>100</sup> [ש.ו.](#) כאמור לעיל, ורגה כיהן כשופט ב בית המשפט החוקתי ובהתאם, התמנה על ידי הפרלמנט. היעדר ניסיון בשיפוט במערכת בתי המשפט הרגילה משמעו אי-עמידה בהליכי המינוי הנדרשים משופטים במערכת זו.

<sup>101</sup> The UN special rapporteur on the independence of judges and lawyers, [Information received concerning the election of Mr. András Zsolt Varga as the President of the Kúria](#), April 15<sup>th</sup> 2021, accessed: March 12<sup>th</sup> 2023, p.4.

מאז יולי 2020, לפחות שישה מתוך שמונת השופטים החדשים שהתמנו לבית המשפט העליון נעדרו ניסיון קודם בשיפוט במערכת בתי המשפט, ובכלל זה הנשיא ורגה.<sup>102</sup> דוח שלטון החוק מטעם **הנציבות האירופית** לשנת 2021 ציין כי מינוי לתפקיד שיפוטי בכיר ללא מעורבות של גוף שיפוטי כלשהו בהליך המינוי אינו עומד בסטנדרט האירופי.<sup>103</sup>

## 2. פולין

### 2.1 רקע

עד שנת 1990 היתה פולין חלק מהגוש הקומוניסטי, ועם סיום השלטון הקומוניסטי נערכו בפולין בחירות דמוקרטיות חופשיות. בשנת 1999 הצטרפה פולין לנאט"ו ובחודש מאי 2004 הצטרפה באופן רשמי לאיחוד האירופי.<sup>104</sup>

ב-25 באוקטובר 2015 ניצחה בבחירות מפלגת "חוק וצדק" (PiS או Prawo i Sprawiedliwość), בראשות ירוסלב קאצ'ינסקי, וזכתה ברוב מושבי הפרלמנט (235 מושבים מתוך 460), לאחר שבחודש מאי אותה שנה נבחר מועמד מטעם המפלגה, אנדז'יי דודה, לנשיאות.<sup>105</sup> המפלגה נבחרה בשנית בבחירות האחרונות שנערכו בספטמבר 2019 והנשיא דודה נבחר אף הוא לתקופת כהונה נוספת בבחירות לנשיאות שנערכו ביולי 2020.<sup>106</sup>

מאז היבחרה, קידמה המפלגה רפורמות משפטיות משמעותיות ויוזמות חקיקה שחלקן שנויות במחלוקת – הן במדינה פנימה והן במסגרת היחסים שבין פולין לאיחוד האירופי ולמדינות נוספות.<sup>107</sup> על פי הצהרותיה של ממשלת פולין, הרפורמות נועדו לשפר את יעילות מערכת בתי המשפט, לצמצם עיכובים בהליכים, להגביר את אחריות השופטים, לחזק את מקצועיותם, להיאבק בכוחם של האיגודים המקצועיים (קוֹרְפּוֹרְטִיזְם) ולבסס מחדש את אמון הציבור במערכת המשפט.<sup>108</sup>

בפרק זה תובא סקירה של הרפורמות המשפטיות המרכזיות הנוגעות לבית המשפט החוקתי, לתפקיד התובע הכללי, למועצה הלאומית של הרשות השופטת, לבית המשפט העליון ולשאר בתי המשפט הרגילים. כמו כן, יוצגו תגובות של מוסדות אירופיים רשמיים לרפורמות אלו, בדגש על דוחות וביקורות מטעם נציבות ונציה. יובהר כי אין מדובר בסקירה מקיפה של מכלול השינויים המשפטיים והתגובות שהם עוררו מצד גופים בינלאומיים.

<sup>102</sup> European Commission, [2021 Rule of Law report: country chapter on the rule of law situation in Hungary](#) (hereinafter: Rule of law report (2021), July 20<sup>th</sup> 2021, accessed: March 30<sup>th</sup> 2023.

שישה שופטים מבית המשפט החוקתי התמנו באמצעות הליך הבקשה לנשיא הרפובליקה, כלומר ללא עמידה בהליך מינוי רגיל. כאמור, ניסיון בשיפוט ב בית המשפט החוקתי אינו נחשב כניסיון שיפוט במערכת בתי המשפט הרגילה.

<sup>103</sup> [Rule of law report \(2021\)](#).

<sup>104</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, מינהל סחר חוץ, [פולין - סקירה כלכלית](#) (2022), עמ' 1.

<sup>105</sup> עודד רון, מרדכי קרמניצר ויובל שני [דמוקרטיה במשבר](#) (2020), עמ' 24. מפלגת "חוק וצדק" הנחשבת למפלגה לאומנית ודתית (קתולית), ניצחה בבחירות את מפלגת "הפלטפורמה האזרחית" (Civic Platform (PO)), שהינה מפלגה קונסרבטיבית-ליברלית, שכינה עד אז כמפלגת השלטון. ראו: משרד הכלכלה והתעשייה, מינהל סחר חוץ, [פולין - סקירה כלכלית](#) (2022), עמ' 5.

<sup>106</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, מינהל סחר חוץ, [פולין - סקירה כלכלית](#) (2022), עמ' 5-6.

<sup>107</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, מינהל סחר חוץ, [פולין - סקירה כלכלית](#) (2022), עמ' 5.

<sup>108</sup> Venice commission, [Opinion on the Act Amending the Act on The National Council of the Judiciary, the Supreme Court and the Organisation of Ordinary Courts](#) opinion 904/2017 (hereinafter: VC opinion 904/2017), accessed: 23 March 2023, p. 3.

## 2.2 בית המשפט החוקתי

### 2.2.1 מינוי שופטים לבית המשפט החוקתי

ביום 8 באוקטובר 2015 (עוד בטרם נערכו הבחירות שבהן זכתה, כאמור, מפלגת "חוק וצדק") העביר הסיים (הבית התחתון של הפרלמנט) החלטות בדבר מינויים של חמישה שופטים לבית המשפט החוקתי. חמשת השופטים נועדו להחליף שלושה שופטים שכהונתם היתה אמורה להסתיים בנובמבר 2015, ושני שופטים נוספים שכהונתם היתה אמורה להסתיים כחודש לאחר מכן.<sup>109</sup>

**הממשלה הנכנסת בראשות מפלגת "חוק וצדק" סירבה להכיר בחוקיות מינויים של חמשת השופטים, בטענה לאי סדרים פרוצדורליים,<sup>110</sup> והנשיא דודה סירב להשביעם.<sup>111</sup> ביום 13 בנובמבר 2015, במסגרת ישיבתו הראשונה של הפרלמנט הנבחר, הגישה מפלגת השלטון החדשה "חוק וצדק" הצעה לתיקון חוק בית המשפט החוקתי. ההצעה אושרה בהליך מזורז,<sup>112</sup> וביום 5 בדצמבר 2015 נכנס לתוקפו התיקון לחוק<sup>113</sup> שקבע, בין היתר, מועד חדש להגשת מועמדות למשרות שיפוט שהתפנו בשנת 2015. כן נקבע כי המועמד הנבחר יושבע בפני נשיא הרפובליקה בתוך 30 יום ממועד בחירתו וכהונתו תחל ממועד ההשבעה. עוד נקבע, כי כהונתם של הנשיא וסגן הנשיא המכהנים תופסק, וכי תקופת הכהונה של נשיא וסגן נשיא בית המשפט החוקתי תעמוד מעתה ואילך על שלוש שנים, עם אפשרות לחידושה לקדנציה נוספת.<sup>114</sup>**

**הפרלמנט החדש שנבחר קבע כי המינויים של הפרלמנט היוצא נעדרים תוקף משפטי ואישר תחתם את מינויים של חמישה שופטים חדשים,<sup>115</sup> כל זאת, חרף צווי מניעה שהוצאו על ידי בית המשפט החוקתי.<sup>116</sup> ארבעה מהשופטים החדשים הושבעו על ידי נשיא הרפובליקה באותו הלילה שבו אישר הפרלמנט את מינויים והשופט החמישי הושבע במועד מאוחר יותר.<sup>117</sup>**

בית המשפט החוקתי (בהרכב של חמישה שופטים) אישר את שלושת המינויים של הפרלמנט היוצא, שנועדו להחליף את השופטים שפרשו בנובמבר, מאחר וכהונתם פקעה לפני תום הקדנציה של פרלמנט זה, אך פסל את שני המינויים

<sup>109</sup> [European Court of Human Rights, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland, application no. 4907/18](#) (hereinafter: Xero Flor), p.2-3.

יצוין כי בהתאם להוראת סעיף 194 לחוקת פולין, בית המשפט החוקתי מורכב מ-15 שופטים הנבחרים על ידי הסיים לתקופת כהונה חד פעמית בת תשע שנים. הנשיא וסגן הנשיא של בית המשפט החוקתי ימונו על ידי נשיא הרפובליקה, מקרב מועמדים שהוצעו על ידי האסיפה הכללית של בית המשפט החוקתי.

<sup>110</sup> Marcin Wiącek, [Constitutional Crisis in Poland 2015–2016 in the Light of the Rule of Law Principle](#) in Armin von Bogdandy et al. (eds.), [Defending checks and balances in EU member states](#), Berlin, 2021, p.18.

<sup>111</sup> [Xero Flor](#), p.3.

<sup>112</sup> ביום 19 בנובמבר 2015 אושר התיקון על ידי הסיים, ולמחרת, על ידי הסנאט (הבית העליון של הפרלמנט) ונחתם על ידי נשיא הרפובליקה.

<sup>113</sup> Venice commission, [Act of 25 June 2015 on the Constitutional Court and Amendments](#), accessed: 23 March 2023.

<sup>114</sup> [Xero Flor](#), p.3.

<sup>115</sup> [Xero Flor](#), p.4.

<sup>116</sup> Venice commission, [Opinion on the Amendments to the Act of 25 June 2015](#), opinion 833/2015 (hereinafter: VC opinion 833/2015), accessed: 23 March 2023, p.5.

<sup>117</sup> [Xero Flor](#), p.4.

הנוספים.<sup>118</sup> מעמדם של שלושת השופטים שהנשיא סירב להשביע, נותר לא ברור.<sup>119</sup> כמו כן, בית המשפט החוקתי, שדן בעתירות נגד התיקון לחוק שהעבירה מפלגת חוק וצדק (הפעם בהרכב של 12 שופטים), קבע כי חלק ממרכיבי התיקון - בכלל זאת הפסקת כהונתם של נשיא וסגן נשיא בית המשפט החוקתי, כמו גם הקביעה בדבר האפשרות לחידוש הכהונה של הנושאים בתפקידים אלה לקדנציה נוספת - אינם חוקתיים ועלולים לערער את עצמאות השופטים.<sup>120</sup> הממשלה הודיעה כי לא תפרסם את פסקי הדין<sup>121</sup> ובכך מנעה את כניסתם לתוקף<sup>122</sup> (בהתאם להוראת סעיף 190 לחוקה, פסקי דין של בית המשפט החוקתי ייכנסו לתוקף מיום פרסומם ברשומות).<sup>123</sup>

**נציבות ונציה** ביקרה את אי פרסום פסקי הדין של בית המשפט החוקתי וציינה כי מדובר במהלך חסר תקדים, אשר עומד בסתירה להוראת החוקה הפולנית ולסטנדרטים אירופיים ובינלאומיים, לפיהם יש לכבד את פסקי הדין של בית המשפט החוקתי.<sup>124</sup>

**הנציבות האירופית** המליצה לרשויות בפולין ליישם את פסקי הדין האמורים של בית המשפט החוקתי במלואם; לאפשר את עבודת שלושת השופטים שמינוים אושר; להבטיח שפרסום פסקי דין עתידיים ייעשה באופן אוטומטי וללא תלות בהחלטה של הרשות המבצעת או המחוקקת; להבטיח שכל רפורמה בחוק בית המשפט החוקתי תכבד את פסקי הדין של בית המשפט החוקתי ותביא בחשבון את גילויי הדעת של נציבות ונציה; להימנע מפעולות והצהרות פומביות העלולות לערער את הלגיטימיות והיעילות של בית המשפט החוקתי; ולפנות לקבלת עמדתה של נציבות ונציה ביחס לתיקון לחוק בית המשפט החוקתי.<sup>125</sup>

**בית הדין האירופי לזכויות אדם** (ECtHR), קבע במסגרת עתירה של חברת XERO FLOR (להלן: XERO) הפולנית נגד פולין, כי האחרונה הפרה את זכותה של XERO להישפט בערכאה שהוקמה כדין (כחלק מהזכות להליך הוגן), זאת לאחר שאחד השופטים, שדחה עתירה שהגישה XERO לבית המשפט החוקתי בפולין, מונה לאחר סירובו של נשיא פולין להשביע את השופטים שנבחרו על ידי הסיים היוצא. במסגרת פסק הדין (מיום 7 במאי 2021) הסכים בית הדין האירופי לזכויות אדם עם קביעות בית המשפט החוקתי בפולין באשר לאי סדרים במינוי אותם שופטים וקבע, כי הרשות המחוקקת והרשות המבצעת פעלו במטרה לפגוע בתפקידו של בית המשפט החוקתי כפרשן של החוקה ושל חוקתיות החוק.<sup>126</sup>

<sup>118</sup> [VC opinion 833/2015](#), pp.5-6.

<sup>119</sup> U.S Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, [Country Reports on Human Rights Practices for 2015](#), Denial of Fair Public Trial. .p.7.

<sup>120</sup> [VC opinion 833/2015](#), p.6.

<sup>121</sup> [VC opinion 833/2015](#), p.6.

<sup>122</sup> [Xero Flor](#), p.13.

<sup>123</sup> [חוקת פולין](#), סעיף 190.

<sup>124</sup> [VC opinion 833/2015](#), p.25.

<sup>125</sup> European Commission, "[Commission Recommendation \(EU\) 2016/1374 of 27 July 2016 regarding the rule of law in Poland](#)", 20 July 2016, p.67-68.

<sup>126</sup> European Court of Human Rights, Press Release, ECHR 138 (2021), [Election to Constitutional Court irregular, rendering bench unlawful](#), accessed: 26 March 2023.

## 2.2.2 דרכי פעילותו של בית המשפט החוקתי

ביום 28 בדצמבר 2015, לאחר שהתקבל בהליך חקיקה מזורז<sup>127</sup> ביוזמת מפלגת חוק וצדק, נכנס לתוקפו **תיקון לחוק בית המשפט החוקתי, העוסק בדרכי פעילותו של בית משפט זה**. התיקון לחוק<sup>128</sup> קבע, בין היתר, כי:

- ככלל, **בית המשפט החוקתי יקיים ביקורת שיפוטית מופשטת (אבסטרקטית) על חוקתיות חוק, בקוורום מינימלי של שלושה עשר שופטים מתוך חמישה עשר (כולל נשיא וסגן נשיא בית המשפט החוקתי), במקום תשעה שופטים כפי שהיה נהוג בעבר,**<sup>129</sup> כאשר החלטה בדבר אי חוקתיות של חוק תתקבל **ברוב של 2/3 מהשופטים** במקום רוב רגיל, כפי שהיה נהוג בעבר.
- **עתירות חוקתיות קונקרטיות מבתי משפט רגילים ובקשות לבחינה מקדמית של חוקתיות חוקים,**<sup>130</sup> יידונו בהרכב של 7 שופטים ויוכרעו ברוב רגיל.<sup>131</sup>
- **בית המשפט ידון בעתירות המוגשות אליו לפי סדר כרונולוגי. דיון בעתירה יתקיים בתוך שלושה עד שישה חודשים** (בהתאם לעניין הנדון ולמעט חריגים).<sup>132</sup> כאשר בית המשפט יושב בהרכב מורחב, ארבעה שופטים יכולים להחליט על דחיית דיון בעתירה לתקופה של שלושה חודשים בכל בכל פעם (עד לחצי שנה), בעוד שבחוק המקורי סמכות הדחייה היתה לשבועיים.<sup>133</sup>
- **לנשיא הרפובליקה ולשר המשפטים תעמוד הזכות לפתוח בהליכים משמעתיים נגד שופטי בית המשפט החוקתי** (לנשיא בית המשפט החוקתי תהיה אפשרות לקבוע כי מדובר בבקשה לא מבוססת).
- **תוסר מהחוק הוראה הקובעת את עיקרון עצמאות השופטים** (סעיף 16 לחוק).<sup>134</sup>
- **תוסר מהחוק הוראה הקובעת כי אין אפשרות לבחירה מחודשת לבית המשפט החוקתי** (סעיף 17(2) לחוק).<sup>135</sup>

בית המשפט החוקתי דן בהרכב של 12 שופטים בשאלת חוקתיות התיקון האמור לחוק בית המשפט החוקתי. ביום 9 במרץ 2016 קבע בית המשפט החוקתי כי התיקון אינו חוקתי. הממשלה הודיעה כי לא תפרסם את פסק הדין מכיוון שבית המשפט החוקתי לא פעל על פי הוראות החוק המתוקן<sup>136</sup> (לא התכנס בהרכב של 13 שופטים לפחות).

<sup>127</sup> ביום 12 בדצמבר 2015 הגישו חברי מפלגת חוק וצדק הצעה לתיקון; ביום 22 בדצמבר 2015 אושרה ההצעה בסיים, ביום 24 אושרה ההצעה על ידי הסנאט וביום 28 בדצמבר 2015 נחתם התיקון על ידי הנשיא ונכנס לתוקף.

<sup>128</sup> Venice commission, [Act of 25 June 2015 on the Constitutional Court and Amendments](#), accessed: 23 March 2023

<sup>129</sup> [VC opinion 833/2015](#), p.12.

<sup>130</sup> [VC opinion 833/2015](#), p.13.

<sup>131</sup> [VC opinion 833/2015](#), p.13.

<sup>132</sup> [VC opinion 833/2015](#), p.15.

<sup>133</sup> עודד רון, מרדכי קרמניצר ויובל שני, [דמוקרטיה במשבר](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, עמ' 31.

<sup>134</sup> על פי עמדת משרד המשפטים הפולני, מדובר בהוראה המעוגנת ממילא בסעיף 185(1) לחוקה.

<sup>135</sup> [VC opinion 833/2015](#) p.17.

<sup>136</sup> [VC opinion 833/2015](#), p.8.

ביום 11 במרץ 2016 פרסמה **נציבות ונציה** גילוי דעת על התיקונים העוסקים בדרכי פעילותו של בית המשפט החוקתי (זאת בהמשך לבקשת שר החוץ של פולין)<sup>137</sup> **וקבעה כי הם מסכנים את שלטון החוק ואת המערכת הדמוקרטית בפולין**.<sup>138</sup> בגילוי הדעת כללה נציבות ונציה, בין השאר, את הקביעות הבאות:

- הדרישה לשמיעת תיקים בסדר כרונולוגי, ללא שיקול דעת לבית המשפט, אינה עולה בקנה אחד עם הסטנדרטיים האירופיים;
- הדרישה לקוורום מינימלי של 13 שופטים מתוך 15 שופטי בית המשפט החוקתי הינה גבוהה בהשוואה למדינות אירופיות אחרות, בהן הסטנדרט הינו לקוורום של יותר ממחצית שופטי בית המשפט החוקתי. הדרישה לקוורום של 13 מתוך 15 שופטים עלולה לחסום את תהליכי קבלת החלטות של בית המשפט ולהפוך אותו לבלתי יעיל;
- הדרישה לקבלת החלטות בנוגע לעתירות חוקתיות אבסטרקטיות ברוב של 2/3 מהשופטים היושבים בדיון (דהיינו, תשעה שופטים לכל הפחות) הינה גבוהה ביחס למדינות אירופיות אחרות, בהן הסטנדרט, ככלל, הוא רוב רגיל, והיא עומדת בניגוד לדרישה הקבועה בחוקה לרוב רגיל. גם דרישה זו עלולה לחסום את תהליכי קבלת ההחלטות של בית המשפט;
- הדרישה בנוגע לקביעת מועדים לדיונים בתוך פרקי זמן מוגדרים וממושכים פוגעת בשיקול הדעת של בית המשפט ועומדת בסתירה לדרישה למשך הליכים סביר לפי סעיף 6 לאמנה האירופית לזכויות אדם;<sup>139</sup>
- התיקון המאפשר לגורמים פוליטיים לנקוט בהליכים משמעתיים כנגד שופטים פוגע בעצמאותו של בית המשפט החוקתי ואינו מעוגן בחוקה;<sup>140</sup>
- ביטול הוראות הנוגעות לעצמאות בית המשפט הינו בעייתי, במיוחד בתקופה של מחלוקת פוליטית וחוקתית במדינה וכאשר לחלק מהשינויים אין סיבה נראית לעין.<sup>141</sup>

**בעקבות הפסיקה והביקורת כאמור, תוקן החוק ביום 22 ביולי 2016, והממשלה הסכימה לפרסם את פסקי הדין של בית המשפט החוקתי.**<sup>142</sup> **דרישת הקוורום הורדה מ-13 ל-11 שופטים מתוך 15**<sup>143</sup> **וכן הוסרה הדרישה לרוב**

<sup>137</sup> [VC opinion 833/2015](#), p.3.

<sup>138</sup> [VC opinion 833/2015](#), pp.24-25.

כפי שצוין לעיל, נציבות ונציה התייחסה בגילוי הדעת גם לאי פרסום פסקי הדין של בית המשפט החוקתי מיום 9 במרץ 2016 וציינה כי מדובר במהלך חסר תקדים, שיעמיק את המשבר החוקתי שנגרם בעקבות מינוי חמשת השופטים והתיקונים מחודש דצמבר 2015, ואשר עומד בסתירה להוראת החוקה הפולנית, ולסטנדרטים אירופיים ובינלאומיים לפיהם יש לכבד את פסקי הדין של בית המשפט החוקתי. ראו בעמ', 25.

<sup>139</sup> [VC opinion 833/2015](#), pp.10-15.

<sup>140</sup> [VC opinion 833/2015](#), p.17.

<sup>141</sup> [VC opinion 833/2015](#), p.17.

<sup>142</sup> שיי-ניצן כהן, שמעון נטף ואביעד בקשי, בחירת שופטים לבתי משפט חוקתיים – מחקר השוואתי, 2019, עמ' 35.

<sup>143</sup> Venice commission, [Opinion on the Act on The Constitutional Tribunal](#), opinion 860/2016 (hereinafter: VC opinion 860/2016), accessed: 23 March 2023, p.9.

של 2/3 והחזרה לרוב רגיל.<sup>144</sup> החובה לקיים דיון בעתירה בתוך שלושה עד שישה חודשים הורדה, ככלל, ל-30 יום מיום מסירת ההודעה על מועד הדיון לצדדים להליך,<sup>145</sup> והוסרה ההוראה בנוגע להליכים משמעותיים לשופטי בית המשפט החוקתי.<sup>146</sup>

### 2.3 תפקיד התובע הכללי

ביום 4 במרץ 2016 נכנס לתוקפו תיקון לחוק התביעה הכללית,<sup>147</sup> במסגרתו מוזגו משרד המשפטים ומשרד התביעה הכללית (לאחר שהופרדו במסגרת חוק משנת 2009, שקבע את עיקרון עצמאותה של התביעה הכללית), ומוזגו תפקידיהם של התובע הכללי ושל שר המשפטים, כך ששר המשפטים הפך להיות גם התובע הכללי. מטרת התיקון, על פי עמדת הרשויות בפולין, היתה לחזק את מעמדו של התובע הכללי.<sup>148</sup> לתובע הכללי נוספו סמכויות חדשות לפיהן הוא רשאי להתערב בחקירות מטעם התביעה בכל שלב ולתת הוראות לגבי מקרים ספציפיים; להעביר תיקים מתובע אחד למשנהו; לשנות או לבטל החלטות של תובעים ציבוריים הכפופים למשרד; לבדוק חומרים שנאספו במסגרת הכנה לפעולות חקירה; לחשוף פרטים (למעט חומרים חסויים) בנוגע לחקירות בפני רשויות ציבוריות וגורמים אחרים, לרבות כלי תקשורת.<sup>149</sup>

בגילוי דעת נוסף של נציבות ונציה מיום 11 בדצמבר 2017<sup>150</sup> נקבע כי לאור המיזוג, עצמאותה של מערכת התביעה אינה מובטחת במלואה, ישנה פוליטיזציה של תפקיד התובע הכללי; ואין מדובר בחזרה לשיטה שהיתה קיימת עד לשנת 2009 שכן סמכויות התובע הכללי הורחבו במסגרת התיקון לחוק באופן בלתי מבוקר, שאינו מקובל במדינות חוק. לפיכך, הנציבות המליצה להפריד בין שני המשרדים, ולכל הפחות לשלול כל התערבות של התובע הכללי במקרים ספציפיים ולהגביל את סמכותו במקרים אלה ליתן הוראות ביחס לתובעים הכפופים אליו.<sup>151</sup>

## 2.4 המועצה הלאומית של הרשות השופטת ומערכת בתי המשפט הרגילים

### 2.4.1 רקע

מערכת המשפט בפולין נחלקת לשני ענפים ("branches") עיקריים: מערכת המשפט המינהלית ומערכת המשפט הרגילה (להלן גם: מערכת בתי המשפט הרגילים).<sup>152</sup> מערכת המשפט המינהלית מורכבת מבית המשפט העליון

<sup>144</sup> [VC opinion 860/2016](#), p.14.

<sup>145</sup> [VC opinion 860/2016](#), pp.12-13.

<sup>146</sup> [VC opinion 860/2016](#), p.8.

<sup>147</sup> הצעת חוק הוגשה ביום 24 בדצמבר 2015, אושרה בסיים בקריאה שלישית ביום 28 בינואר 2016 ובסנאט ביום 30 בינואר 2016. החוק נחתם על ידי נשיא הרפובליקה ביום 12 בפברואר 2016. ראו:

Venice commission, [Opinion on the Act on The Public Prosecutor's Office](#), opinion 892/2017 (hereinafter: VC opinion 892/2017), accessed: 23 March 2023, p.5.

<sup>148</sup> [VC opinion 892/2017](#), p.5.

<sup>149</sup> Wojciech Sadurski, **Poland's constitutional breakdown** (hereinafter: Sadurski (2019)), oxford university press, 2019, p. 124; [VC opinion 892/2017](#), p.15.

<sup>150</sup> [VC opinion 892/2017](#).

<sup>151</sup> [VC opinion 892/2017](#), p.23-24.

<sup>152</sup> European Commission, [2022 Rule of Law report: country chapter on the rule of law situation in Poland](#) (hereinafter: Rule of law report (2022)), accessed: 30 March 2023, p.3.

לעניינים מנהלים ו-16 בתי משפט מנהליים. מערכת המשפט הרגילה, המפוקחת על ידי בית המשפט העליון,<sup>153</sup> מורכבת משלוש ערכאות: 11 ערכאות ערעור, 47 בתי משפט אזוריים (regional courts) ו-318 בתי משפט מחוזיים (district courts). השופטים במערכת בתי המשפט הרגילים ממונים על ידי נשיא הרפובליקה לפי בקשת ("at the request") המועצה הלאומית של הרשות השופטת, כפי שיפורט בהמשך.<sup>154</sup> בית המשפט החוקתי, העוסק בעיקר בביקורת על חוקתיותם של חוקים, אינו חלק ממערכת בתי המשפט הרגילה. בשל כך, השינויים שנעשו לגביו נסקרו, כמפורט לעיל, בפרק נפרד.

בחודש ינואר 2017 ממשלת פולין הכריזה על רפורמה משפטית רחבת היקף. בהצהרה פומבית הסביר שר המשפטים שהינו גם התובע הכללי (בעקבות מיזוג התפקידים והמשרדים, כפי שתואר לעיל), כי נדרשת רפורמה מקיפה על מנת להגביר את יעילות מערכת בתי המשפט, לצמצם עיכובים בהליכים, להגביר את אחריות השופטים, לחזק את מקצועיותם, להיאבק בכוחם של האיגודים המקצועיים ולבסס מחדש את אמון הציבור במערכת המשפט.<sup>155</sup> בהתאם לכך, **הפרלמנט הפולני אימץ שורת הצעות חוק בנוגע למועצה הלאומית של הרשות השופטת ובתי המשפט הרגילים**. הצעות אלה ספגו ביקורת קשה ברמה הלאומית והבינלאומית.<sup>156</sup> בעקבות הביקורת מטעם המוסדות הלאומיים והבינלאומיים, בחודש ספטמבר 2017 הציע נשיא הרפובליקה שתי הצעות חוק חלופיות בנוגע למועצה הלאומית של הרשות השופטת ובית המשפט העליון.<sup>157</sup> להלן יוצגו הצעות החוק שאומצו במסגרת הרפורמה.

## 2.4.2 המועצה הלאומית של הרשות השופטת

ביום 8 בדצמבר 2017 אושרה בסיים הצעת חוק לשינוי הרכב וסמכויות המועצה הלאומית של הרשות השופטת<sup>158</sup> (The National Council of the Judiciary) (להלן: המועצה), שתפקידה, בין היתר, לבחור מועמדים לשיפוט למערכת בתי המשפט הרגילים והצבאיים, שימונו על ידי נשיא הרפובליקה.<sup>159</sup> על פי החוקה הפולנית,<sup>160</sup> הרכב המועצה כולל 25 חברים: **15 שופטים מבתי המשפט השונים** (להלן: 15 החברים השופטים), שישה חברי פרלמנט (ארבעה

<sup>153</sup> בית המשפט העליון מפקח גם על בתי המשפט הצבאיים.

<sup>154</sup> [Rule of law report \(2022\)](#), p.3.

<sup>155</sup> Venice commission, [Opinion on the Act Amending the Act on The National Council of the Judiciary, the Supreme Court and the Organisation of Ordinary Courts](#) opinion 904/2017 (hereinafter: VC opinion 904/2017), accessed: 23 March 2023, p.3.

<sup>156</sup> [VC opinion 904/2017](#), p.4.

<sup>157</sup> [VC opinion 904/2017](#), p.4.

הצעת החוק אושרה בסנאט ביום 15 בדצמבר 2017 ונחתמה על ידי הנשיא ביום 20 בדצמבר 2017. ראו:

Sadurski (2019), p.101.

<sup>158</sup> Michał Ziótkowski, [Two faces of the Polish supreme court After "reforms" of the judiciary system in Poland: The question of judicial independence and appointments](#), *European papers* 5, 2020, p.349.

<sup>159</sup> Anna Śledzińska-Simon, [The rise and fall of judicial self-government in Poland: On judicial reform reversing democratic transition](#), *German law journal* 19(7), 2018, p.1848.

<sup>160</sup> [חוקת פולין](#), סעיף 187.

מהסיים ושניים נוספים מהסנאט), שלושה חברים נוספים היושבים במועצה מתוקף תפקידם (הנשיא הראשון של בית המשפט העליון, הנשיא של בית המשפט לעניינים מנהליים ושר המשפטים) וחבר נוסף שימונה בידי נשיא פולין.<sup>161</sup>

החוקה אינה מפרטת את שיטת הבחירה של 15 החברים השופטים. בהתאם לחוק שקדם לתיקון, 15 השופטים החברים נבחרו על ידי עמיתיהם השופטים.<sup>162</sup> **התיקון לחוק העביר לידי הפרלמנט את הכוח למנות את 15 החברים השופטים.** על פי התיקון, 15 החברים השופטים ייבחרו בסיבוב ראשון על ידי הסיים, ברוב של 3/5. במצב דברים שבו לא ניתן להגיע לרוב של 3/5 מתקיים סיבוב שני, בו נבחרים המועמדים בהצבעה שמית ("by a roll call"). מועמדים שקיבלו את מספר הקולות הגבוה ביותר ייבחרו, וכל חבר פרלמנט רשאי להצביע "בעד" או "נגד" מועמד, או להימנע. במקרה של שוויון קולות, ייבחר המועמד שקיבל פחות קולות "נגד".<sup>163</sup> המועמדים עצמם מוצעים על ידי קבוצות של אזרחים (מינימום 2,000) או קבוצות של 25 שופטים, כאשר כל אחת מהמפלגות יכולה לבחור עד תשעה מועמדים מתוך המועמדים המוצעים כאמור, ולאחר מכן ועדה פרלמנטרית בוחרת 15 מועמדים שיוצגו לסיים.<sup>164</sup> בעקבות התיקון לחוק, **הודחו השופטים אשר היו חברים במועצה עד לאותה העת**, אף כי טרם הסתיימה תקופת כהונתם (תקופת כהונה בת ארבע שנים).<sup>165</sup> יצוין, כי **שופטים שנבחרו על ידי המועצה הלאומית של הרשות השופטת, בהרכבה לאחר השינויים כאמור, מכונים "שופטים חדשים" ("Neo-Judges")**.

בגילוי דעת של **נציבות ונציה** מיום 11 בדצמבר 2017 נקבע, כי הדרישה לרוב מיוחס בסיבוב הבחירות הראשון אומנם מעודדת את הקואליציה והאופוזיציה להגיע להסכמות, אך היגיון זה אינו מתקיים לגבי הסיבוב השני, בו עשויים המועמדים להיתמך על ידי הקואליציה בלבד, שכן בסיבוב זה די ברוב רגיל של קולות.<sup>166</sup> כמו כן, **נקבע שהתיקון לחוק עומד בסתירה לסטנדרטים האירופיים במדינות בהן קיימת מועצה שיפוטית, שכן הוא מוביל לכך שהמועצה תישלט בידי פוליטיקאים**<sup>167</sup> (23 מתוך 25 חברים נבחרים בידי פוליטיקאים),<sup>168</sup> כך שהיא תהפוך לגוף פוליטי יותר בגישתו. ביום 17 בספטמבר 2018, **המועצה בפולין הושעתה מחברותה ברשת מועצות השיפוט של הרשות השופטת במדינות החברות באיחוד האירופי**, ה- European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), **לנוכח החשש שהמועצה אינה מבטיחה עוד את עצמאות הרשות השופטת** (תנאי לחברות ב- ENCJ).<sup>169</sup>

<sup>161</sup> Filipek Paweł, [The New National Council of the Judiciary and its impact on the Supreme Court in the light of the principle of judicial independence](#), *niezależność sądownictwa, Krajowa Rada Sądownictwa, polski Sąd Najwyższy* 16, 2018, p.179.

<sup>162</sup> [VC opinion 904/2017](#), p.5.

<sup>163</sup> [VC opinion 904/2017](#), p.6.

<sup>164</sup> Sadurski (2019), p.101.

<sup>165</sup> Sadurski (2019), p.102.

<sup>166</sup> [VC opinion 904/2017](#), p.6.

<sup>167</sup> [VC opinion 904/2017](#), p.7.

<sup>168</sup> Sadurski (2019), p.101.

<sup>169</sup> European Network of Councils for the Judiciary, [ENCJ Suspends Polish National Judicial Council - KRS](#), accessed: 15 March 2023.

ביום 2 במרץ 2021 קבע **בית הדין האירופי לצדק**, כי שינויים בחוק הנוגעים למועצה הלאומית של הרשות השופטת בפולין, במסגרתם צומצמה ובהמשך אף בוטלה האפשרות לערוך ביקורת שיפוטית על החלטותיה, עלולים לגרום לפגיעה בעצמאות מערכת המשפט במדינה ועל כן לעמוד בניגוד לדין האירופי.<sup>170</sup>

ביום 15 במרץ 2022 קבע **בית הדין האירופי לזכויות אדם** (ECtHR) כי פולין הפרה את האמנה האירופית לזכויות אדם כאשר פגעה בזכות להליך הוגן של שופט שבשנת 2018 הופסקה כהונתו כחבר במועצה הלאומית של הרשות השופטת כחלק מהרפורמה האמורה, ללא יכולת לעתור כנגד ההחלטה. **בהתאם לקביעת בית הדין, הרפורמות המשפטיות בפולין, לרבות זו הנוגעת למועצה הלאומית של הרשות השופטת, נועדו להחליש את עצמאות מערכת המשפט, על ידי חשיפתה להתערבות של הרשות המבצעת ושל הרשות המחוקקת.**<sup>171</sup>

### 2.4.3 בית המשפט העליון

תיקון לחוק בנוגע לבית המשפט העליון קיצר את תקופת כהונתם של השופטים המכהנים באותה העת על ידי הורדת גיל הפרישה של השופטים מ-70 ל-65<sup>172</sup> ולמעשה כפה פרישה מוקדמת על 27 שופטים, למעלה משליש משופטי בית המשפט העליון, לרבות נשיאת בית המשפט (אלא אם יגישו בקשה להארכת כהונתם והבקשה תאושר על ידי נשיא הרפובליקה, לאחר שמיעת עמדתה הלא מחייבת של המועצה הלאומית של הרשות השופטת).<sup>173</sup>

בנוסף, התיקון לחוק הקנה לנשיא הרפובליקה סמכות לקבוע נהלים ביחס למבנה הפנימי ולסדרי העבודה של בית המשפט העליון, ובכלל זאת לקבוע את מספר השופטים בבית המשפט ובלשכות השונות.<sup>174</sup> במסגרת זו הוגדל מספר השופטים המכהנים בבית המשפט העליון מ-80 ל-120.<sup>175</sup> כמו כן, התיקון לחוק יצר שתי לשכות חדשות – לשכת משמעת לשופטים ולשכה לבחינת ערעורים יוצאי דופן ודיון בסכסוכי בחירות ועניינים ציבוריים,<sup>176</sup> שהעומדים בראש שתי הלשכות הללו ממונים ישירות על ידי נשיא הרפובליקה.<sup>177</sup> לשופטי הלשכה השניה כאמור ניתנה סמכות לדון, בין השאר, בערעורים על פסקי דין חלוטים שניתנו במשך 20 השנים האחרונות במשך תקופת מעבר של 3 שנים (למעט חריגים, כגון פסקי דין בענייני גירושין), ולאחר מכן, לדון בערעורים בתוך 5

<sup>170</sup> Court of Justice of the European Union, Press Release No 31/21, [Judgment in Case C-824/18 A.B. and Others. \(Appointment of judges to the Supreme Court – Actions\)](#), accessed: 26 March 2023.

<sup>171</sup> European Court of Human Rights, Press Release, ECHR 091 (2022), [Premature ending of mandate for a member of the Polish National Council of the Judiciary: violation of the Convention](#), accessed: 26 March 2023.

<sup>172</sup> שי-ניצן כהן, שמעון נטף ואביעד בקשי, בחירת שופטים לבתי משפט חוקתיים – מחקר השוואתי, 2019, עמ' 35.

<sup>173</sup> [VC opinion 904/2017](#), p.12; Sadurski (2019), p.106.

<sup>174</sup> [VC opinion 904/2017](#), p.17.

<sup>175</sup> ראו: עודד רון, מרדכי קרמיצר ויובל שני, [דמוקרטיה במשבר](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, עמ' 37, ה"ש 63, שם הם מציינים כי "... בית המשפט העליון בפולין הורכב לפני עלייתה של מפלגת חוק וצדק מ-80 שופטים מכהנים. בד בבד עם הרחבת השליטה במינוי השופטים העלתה ממשלת פולין באמצעות חקיקה את מספר השופטים המכהנים בבית המשפט העליון ל-120. אומנם לכאורה נושא זה אינו חייב להתפרש כמהלך אנטי-חוקתי, שכן יותר כוח אדם שיפוטית עשוי להגביר את יעילות המערכת. אולם לנוכח המתואר לעיל נראה שמדובר במוטיבציה פסולה" ראו גם:

Notes from Poland [Law and justice? A brief guide to Poland's judicial reforms](#), accessed: 16 March 2023.

<sup>176</sup> [VC opinion 904/2017](#), p.9.

<sup>177</sup> [VC opinion 904/2017](#), p.10.

שנים ממועד מתן פסק הדין.<sup>178</sup> כמו כן, התיקון לחוק קבע כי ההרכבים של שתי הלשכות יכללו **נציגים שאינם בעלי השכלה משפטית** ("lay judge"), שייבחרו על ידי הסנאט לתקופת כהונה של ארבע שנים, הניתנת לחידוש.<sup>179</sup>

אשר להליך מינוי נשיא לבית המשפט העליון, נקבע כי **הנשיא של בית המשפט העליון ייבחר על ידי נשיא הרפובליקה, מבין חמישה מועמדים שהוצעו על ידי האסיפה הכללית של בית המשפט העליון**<sup>180</sup> (במקום שני מועמדים כפי שהיה נהוג בעבר)<sup>181</sup> והוא יוכל להתמנות לכהונה נוספת על ידי נשיא הרפובליקה.<sup>182</sup>

בגילוי דעת של **נציבות ונציה** מיום 11 בדצמבר 2017 נקבע, כי ישנם קשיים פרקטיים ותיאורטיים בהורדת גיל הפרישה (כמו גם בסמכות נשיא הרפובליקה, כפוליטיקאי, להאריך כהונת שופט מעבר לגיל הפרישה), באופן שעלול לפגוע בעצמאות בית המשפט העליון ולהשפיע על הרכבו. לפיכך, נציבות ונציה המליצה בתוקף לסגת מההצעה.<sup>183</sup> עוד נקבע, כי הקמת לשכת המשמעת מצמצמת את סמכויותיו ומחלישה את תפקידו של נשיא בית המשפט העליון ויוצרת היררכיה בין הלשכות השונות בתוך בית המשפט, נוכח העליונות של שתי הלשכות החדשות על פני האחרות ("הקמת בתי משפט בתוך בית המשפט"). כן נקבע, כי ספק אם מספר המקרים המשמעתיים כנגד שופטים מצדיק קיומה של לשכת משמעת; אין קריטריונים ברורים באשר לאופן הגשת תלונה ללשכת המשמעת; התיקון מקנה לנשיא הרפובליקה סמכות כמעט מוחלטת לקבוע את הרכבן של שתי הלשכות, כמו גם את העומדים בראשן, והופך אותן לפגיעות במיוחד במבחינת השפעה פוליטית, באופן שמהווה סכנה משמעותית לדמוקרטיה בפולין.<sup>184</sup>

על פי גילוי הדעת האמור של נציבות ונציה, מנגנון של ערעורים יוצאי דופן על פסקי דין חלוטים התקיים בעבר במדינות קומוניסטיות רבות ויש בו, בין היתר, כדי להפר את עיקרון סופיות הדיון והוודאות המשפטית.<sup>185</sup> עוד נקבע, כי קיים קושי בצירופם של נציגים שאינם בעלי השכלה משפטית להרכבים הדנים בשאלות המורכבות העומדות לדיון בבית המשפט העליון;<sup>186</sup> וכי השיטה הנוהגת עובר לתיקון, לפיה נשיא בית המשפט העליון נבחר מבין שני מועמדים המוצעים על ידי האסיפה הכללית של בית המשפט עדיפה על פני השיטה המוצעת (חמישה מועמדים), שכן היא מגדילה את הסיכוי שהנשיא הנבחר ייהנה מתמיכה משמעותית בתוך בית המשפט העליון. יצוין לעניין זה, שעמדתה העקרונית של הנציבות היא כי יש לצמצם את תפקידו של ראש המדינה בכל הנוגע למינוי שופטים לתפקיד טקסי בלבד (כאשר מבחינה מהותית, ההחלטה נתונה בידי מועצה שיפוטית).<sup>187</sup>

בחודש יוני 2019 פרסם **בית הדין האירופי לצדק** פסיקה כנגד השינויים בנוגע להורדת גיל הפרישה של שופטי בית המשפט העליון מ-70 ל-65, לאחר שקבע כי השינוי לחוק מפר את עקרון העצמאות השיפוטית. עוד לפני פרסום פסק

<sup>178</sup> Sadurski (2019), p.114.

<sup>179</sup> [VC opinion 904/2017](#), p. 15.

<sup>180</sup> [VC opinion 904/2017](#), p.16.

<sup>181</sup> Sadurski (2019), pp.113-114.

<sup>182</sup> [VC opinion 904/2017](#), p.17.

<sup>183</sup> [VC opinion 904/2017](#), p.11-12.

<sup>184</sup> [VC opinion 904/2017](#), p.10.

<sup>185</sup> [VC opinion 904/2017](#), p.13.

<sup>186</sup> [VC opinion 904/2017](#), p.16.

<sup>187</sup> [VC opinion 904/2017](#), p.17.

הדין הסופי, פעלה ממשלת פולין בהתאם לצו ביניים שניתן על ידי בית הדין האירופי לצדק, לתיקון החוק ומינוי מחדש של חלק מהשופטים שפרשו.<sup>188</sup>

בחודש יולי 2021 פרסם **בית הדין האירופי לצדק** שתי פסיקות כנגד השינויים הנוגעים להליכי המשמעת והורה לממשלה, במסגרת צו ביניים, להפסיק את ההליכים המשמעתיים שננקטו כנגד שופטים תחת החוק החדש. בחודש אוקטובר 2021 הטיל בית הדין האירופי לצדק קנס יומי בסך מיליון אירו בגין אי קיום צו הביניים בדבר הפסקת ההליכים המשמעתיים כאמור, ובהמשך קבע, במסגרת פסק דין סופי, כי הקמתה של לשכת המשמעת אינה עולה בקנה אחד עם חוקי האיחוד האירופי, מאחר ולא סופקו ערובות לעצמאותה ולהגנה עליה מפני השפעות פוליטיות<sup>189</sup> (בהינתן כי היא מורכבת רק מ"שופטים חדשים" שמונו בעקבות הרפורמה).<sup>190</sup> בעקבות הפסיקה הוקפאה פעילות הלשכה באופן חלקי, ובהמשך, ביום 15 ביולי 2022 היא בוטלה, כחלק ממאמץ של הנשיא דודה לקבל מימון מהאיחוד האירופי להתאוששות ממגיפת הקורונה, מימון שהוקפא על ידי הנציבות האירופית (על כך בהרחבה בפרק השלישי).

**הנציבות האירופית** הצהירה, כי יש לקבוע מנגנון לבדיקת ההשעיות שבוצעו על ידי לשכת המשמעת עד לפירוקה ולקבוע הוראות מצמצמות בנוגע לאפשרות לפתוח בהליכי משמעת כנגד שופטים בעקבות פסיקותיהם.<sup>191</sup> בעקבות זאת, לשכת המשמעת הוחלפה ב"לשכה לאחריות מקצועית" ("chamber of professional responsibility"), המורכבת מ-11 שופטים (חמישה שופטים ותיקים ושישה "שופטים חדשים", אשר מונו בעקבות הרפורמה). נשיא פולין בוחר אותם מתוך רשימה של 33 שופטים שנבחרו באופן רנדומלי מבית המשפט העליון, לכהונה בת חמש שנים, לצד עבודתם הרגילה כשופטי בית המשפט העליון. יצוין כי גם הקמת הלשכה לאחריות מקצועית מעוררת ביקורת בקרב גורמים שונים, לרבות שופטי בית המשפט העליון, בשל הליך המינוי הפוליטי, תקופת הכהונה המוגבלת ועצם העובדה כי הלשכה מורכבת גם מ"שופטים חדשים".<sup>192</sup>

#### 2.4.4 בתי המשפט הרגילים (ערכאות נמוכות)

תיקון לחוק ביחס ל**בתי המשפט הרגילים** (The Act on Ordinary Courts) **הרחיב את סמכויותיו של שר המשפטים**,<sup>193</sup> **שכאמור, במסגרת הרפורמות הפך להיות גם התובע הכללי**. התיקון העניק לו **סמכות נרחבת**

<sup>188</sup> U.S Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, [2019 Country Reports on Human Rights Practices: Poland](#), accessed: 26 March 2023.

<sup>189</sup> U.S Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, [2021 Country Reports on Human Rights Practices: Poland](#), accessed: 26 March 2023.

<sup>190</sup> U.S Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, [2020 Country Reports on Human Rights Practices: Poland](#), accessed: 26 March 2023.

<sup>191</sup> U.S Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, [2022 Country Reports on Human Rights Practices: Poland](#), accessed: 26 March 2023.

<sup>192</sup> U.S Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, [2022 Country Reports on Human Rights Practices: Poland](#), accessed: 23 March 2023.

<sup>193</sup> לפני התיקון, לשר היתה סמכות להקצות שופטים חדשים לבתי משפט; להקים חטיבות לבתי משפט; להקים או לבטל בתי משפט; לקבוע אזורי שיפוט טריטוריאליים; לאשר העברת שופטים מבתי משפט לבתי משפט או מוסדות מדינה אחרים; לבקש הליך משמעתי נגד שופט וכן לערער על החלטות בית הדין המשמעתי. ראו:

Sadurski (2019), p.115.

**לפטר שופטים**,<sup>194</sup> לרבות את נשיאי בתי המשפט השונים, בתוך תקופת מעבר של שישה חודשים מיום קבלת החוק, וללא תנאים מהותיים מוגדרים. בנוסף, התיקון לחוק העניק סמכות לשר המשפטים למנות את נשיאי בתי המשפט השונים,<sup>195</sup> ללא צורך בקבלת עמדת האסיפה הכללית של בית המשפט הנדון או של המועצה הלאומית של הרשות השופטת, כפי שהיה נהוג עובר לתיקון.<sup>196</sup> שר המשפטים עשה שימוש בסמכותו כאמור ועד ליום 12 בפברואר 2018 החליף חמישית מכלל הנשיאים וסגני הנשיאים של בתי המשפט השונים ברחבי פולין (158 מתוך 730) ובכלל זאת 10 מתוך 11 נשיאים של בתי משפט לערעורים.<sup>197</sup>

כמו כן, התיקון לחוק העניק לשר המשפטים סמכות להאריך תקופת כהונה של שופט מעבר לגיל הפרישה;<sup>198</sup> סמכות מעין-משמעתית להטיל סנקציה כספית על נשיאי בתי משפט במקרה של "ניהול כושל" (קיצוץ עד 50% מ"דמי המשרה"<sup>199</sup> למשך תקופה של שישה חודשים), וזאת בהתאם לקביעת נשיאי ערכאות גבוהות יותר. בנוסף, התיקון לחוק הסמיך את שר המשפטים לקבוע את סדרי הדין (להוציא עניינים פרוצדורליים המעוגנים בחקיקה) ואופן חלוקת התיקים בערכאות נמוכות.<sup>200</sup>

בגילוי דעת של נציבות ונציה מיום 11 בדצמבר 2017 נקבע, בין השאר, כי החלטת שר המשפטים למנות או לפטר נשיאים של בתי משפט צריכה להיות כפופה לאישור המועצה הלאומית של הרשות השופטת או האסיפה הכללית של בית המשפט הרלוונטי, שתתקבל ברוב רגיל של קולות; לשר המשפטים לא צריך להיות שיקול דעת אם להאריך כהונת שופט מעבר לגיל הפרישה וכן לא צריכות להיות בידיו סמכויות משמעתיות אל מול נשיאי בתי המשפט; חריגים לעיקרון הכללי בדבר חלוקת תיקים אקראית צריכים להיות מוגדרים באופן צר וברור בחוק; ונשיאי בתי המשפט בערכאות הנמוכות אינם צריכים להיות כפופים מבחינה היררכית לנשיאי הערכאות הגבוהות. על פי גילוי הדעת, שילוב מכלול השינויים השונים במערכת המשפט, כמפורט לעיל, מעצים את ההשפעה השלילית של כל אחד מהם, עד כדי סיכון חמור לעצמאות מערכת המשפט בפולין.<sup>201</sup>

יצוין כי במהלך השנים האחרונות, ממשלת פולין ביצעה שינויי חקיקה בעקבות חלק מהתגובות והביקורות שצוינו בפרק זה, כגון: הנהגת גיל פרישה זהה לשופטים ושופטות ושינוי הרוב הנדרש למינוי שופטים כחברים במועצה הלאומית של הרשות השופטת, מרוב רגיל לרוב של 3/5, כמפורט לעיל.<sup>202</sup>

<sup>194</sup> [VC opinion 904/2017](#), p. 21.

<sup>195</sup> [VC opinion 904/2017](#), p. 21.

<sup>196</sup> Sadurski (2019), p.116.

<sup>197</sup> Sadurski (2019), p.116.

<sup>198</sup> בתחילה כלל החוק הוראה בדבר גיל פרישה שונה לשופטות (60) לעומת שופטים (65) ואולם הוראה זו הוסרה כפי שיפורט בהמשך.

<sup>199</sup> "post allowance, not the basic salary of a judge".

<sup>200</sup> [VC opinion 904/2017](#), p. 24.

<sup>201</sup> [VC opinion 904/2017](#), p. 27.

<sup>202</sup> Sadurski (2019), pp. 196, 222.

יצוין כי בעניין ההוראה בדבר גיל פרישה שונה לשופטים ולשופטות בבתי המשפט הרגילים בפולין, ניתן גם פסק דין של בית הדין האירופי לצדק שקבע כי מדובר בהוראה העומדת בניגוד לחוקי האיחוד האירופי. ראו:

עוד יצוין, כי ביום 7 באוקטובר 2021 קבע בית המשפט החוקתי בפולין כי סעיפים באמנות האיחוד האירופי המורים למדינה ליישם החלטות של בית הדין האירופי לצדק, בנושאים כגון שינויים במבנה הארגוני ותפקוד בתי המשפט, עומדים בסתירה לחוקה הפולנית, וכי לחוקה עליונות על פני הדין האירופי.<sup>203</sup>

---

European Commission, [European Commission statement on the judgment of the European Court of Justice on Poland's Ordinary Courts law](#), accessed: 30 March 2023 ; the Guardian, [Poland broke EU law by trying to lower age of retirement for judges](#), accessed: 30 March 2023.

<sup>203</sup> American Society of International Law (ASIL), [Polish Court Rules Constitution Supersedes EU Law](#), accessed: 26 March 2023.

### 3. תגובות וצעדים בתחום הכלכלי מצד גורמים בין-לאומיים כלפי הונגריה ופולין

לצד המתואר לעיל לעניין התגובות הבינלאומיות בתחום החוק והמשפט, לרפורמות המשפטיות בהונגריה ובפולין היו גם תגובות הנוגעות לתחום הכלכלי. הדוגמה הבולטת ביותר לכך היא הקמת הסדר רגולטורי חדש על ידי האיחוד האירופי, אשר מאפשר הקפאת תקציבים המיועדים למדינות אשר נמצאות בהפרה של "שלטון החוק". כפי שנרחיב בהמשך, סנקציה זו הופעלה כבר נגד הונגריה; פולין החליטה לבצע שינויים במערכת המשפט בתקווה להימנע מכך. בנוסף לצעד מעשי זה של האיחוד, אשר בא כאמור כסנקציה על השינויים שנערכו במערכת המשפט במדינות, אפשר גם להצביע על תגובות של גופים כלכליים שונים, אשר במקרים רבים משמעותן בהקשר הזה היא בעיקר הצהרתית. בנוסף לסקירות כלכליות שפרסם האיחוד האירופי, קרן המטבע הבינלאומית (IMF) וה-OECD התריעו מפני ההשלכות האפשריות של השינויים במערכת המשפט בהונגריה ופולין והמשך המתחים ביניהן לבין איחוד האירופי על ההתקדמות הכלכלית של המדינות, בעיקר בטווח הבינוני והארוך. יחד עם זאת, יש לציין שבדוחות של הארגונים האלה, הנושא המשפטי מהווה רק מרכיב אחד, ולא דווקא מרכזי, בדיון כלכלי רחב יותר. לבסוף, מעבר לגופי ממשל וארגונים ציבוריים, הרפורמות של הונגריה ופולין עוררו גם תגובות במגזר העסקי. כפי שנציג להלן, בחלק מהמקרים דירוג האשראי של הונגריה ופולין הורד בתקופה שלאחר הרפורמות שערכו במערכת המשפט. כפי שמתואר בפרק, לעיתים הורדת הדירוג יוחסה לשינויים במערכת המשפט, אולם במקרים אחרים צוינו סיבות אחרות, כגון המדיניות הכלכלית או פגיעה במוסדות מדינה אחרים. בהקשר זה יצוין, כי דירוגה של הונגריה הורד על ידי שלוש חברות דירוג אשראי בתקופה שלאחר הרפורמה, אך דירוגה של פולין הורד רק על ידי חברה אחת. עוד יצוין, כי למרות שהמצב המשפטי ממשיך לקבל התייחסות זהירה בדוחות של החברות, בשתי המדינות הירידה בדירוג הייתה זמנית בלבד.

טרם נציג ביתר פירוט את התגובות והצעדים שננקטו נגד הונגריה ופולין חשוב לציין מספר הסתייגויות חשובות. ראשית, לא נוכל להתייחס כאן לכל התגובות והביקורות שהושמעו נגד המהלכים המשפטיים במדינות על ידי גופי ממשל וארגונים בינלאומיים שונים הפועלים בתחום הכלכלה. לכן, נתמקד כאן רק בטענותיהם וצעדיהם של גופים מרכזיים אשר נדרשו לנושא **ועשו זאת תוך התייחסות מפורשת למתרחש במדינה במישור המשפטי**. יודגש, כי הללו אינם יכולים לייצג את כלל התגובות, ולא מן הנמנע שקיימות תגובות נוספות שלא מצאנו במהלך העבודה על מסמך זה. שנית, השינויים במערכת המשפט בהונגריה ופולין נעשו במקביל לעוד שינויים, אשר נטען כי פגעו במוסדות נוספים ובזכויות אדם.<sup>204</sup> בפרק זה נתייחס אך ורק לתגובות שבאו במפורש כתוצאה מהשינויים שנערכו במערכת המשפט. שלישית, כפי שנראה להלן, לעתים התגובות האלה ציינו את השינויים במערכת המשפט לצד שינויים פוליטיים וחברתיים אחרים. לכן לא תמיד אפשר לקבוע עד כמה, אם בכלל, השינויים במערכת המשפט היו הגורם העיקרי לכל צעד שננקט. הסתייגות זו חשובה במיוחד ביחס לשינויים בדירוג האשראי של המדינות, מאחר שחברות האשראי לוקחות בחשבון מנעד רחב של שיקולים פוליטיים, חברתיים וכלכליים בהחלטותיהן. לבסוף, לא נתייחס כאן למצב הכלכלי של הונגריה ופולין כיום בפועל ולא נדון בשאלת ההשפעה של השינויים במערכת המשפט

<sup>204</sup> ראו, לדוגמה: Stefano Fella, [Hungary: Viktor Orbán's Government and European Reaction](#), House of Commons Library, 6 April 2022 (UK). מסמך זה מתמקד בעיקר בנעשה בהונגריה, אך כולל גם התייחסות לתגובות של גופים אירופיים לשינויים שונים שנעשו בפולין.

או התגובות שהם עוררו על הכלכלה שלהן. מדובר על נושא מורכב המחייב ניתוח החורג ממסגרת מסמך זה ולכן נתמקד, כאמור, רק בתגובות עצמן.

### 3.1 הונגריה

#### 3.1.1 האיחוד האירופי

בשנים הראשונות לאחר חזרתו של ויקטור אורבן לשלטון, התגובות של האיחוד האירופי ושל גופים אירופיים שונים לשינויים שבוצעו במערכת המשפט התמקדו בעיקר בתחום של חוק ומשפט, כפי שתיארנו בחלקים הקודמים של מסמך זה. בהמשך לכך, בסוף שנת 2018 הפרלמנט האירופי קיבל החלטה אשר קראה למועצת האיחוד<sup>205</sup> לקבוע שהונגריה מסכנת בצורה ממשית את "ערכי היסוד של האיחוד האירופי" בעקבות הפגיעה במערכת החוקתית, מערכת המשפט, חופש הביטוי, זכויות של בני מיעוטים ועוד.<sup>206</sup> בהתאם לסעיף 7 לאמנת האיחוד האירופי (Treaty on European Union), במידה שכך יוחלט בסופו של דבר - הונגריה עומדת לאבד זכויות שונות הנוגעות לחברותה בארגון.<sup>207</sup> בשנת 2020 ובשנת 2022 הפרלמנט פנה שוב למועצה לקבול על כך שלא נרשמה התקדמות משמעותית בעניין;<sup>208</sup> ונציין כי יש קושי מעשי להפעיל סנקציה זו, בין היתר כי היא דורשת הסכמה מלאה של כל מדינות האיחוד, למעט המדינה הנדונה.

באשר למישור הכלכלי, בשנת 2017 גורמים שונים באיחוד התחילו לקדם רגולציה חדשה בשם "מנגנון ההתניה על שלטון החוק" (Rule of Law Conditionality Mechanism).<sup>209</sup> מנגנון זה, אשר אושר בסופו של דבר בשלהי שנת 2020, מעניק לנציבות האירופית, בכפוף לאישור מועצת האיחוד, סמכות להקפיא העברת תקציבים מתוך התקציב הרב-שנתי של האיחוד ומתוך תוכנית השיקום ממשבר הקורונה (NextGenerationEU) למדינה מסוימת, אם אותה מדינה מפרה את "שלטון החוק".<sup>210</sup> בהקשר הזה, הפרה של שלטון החוק מוגדרת בעיקר כגרימת סיכון לעצמאות השיפוטית, אי-מניעה או אי-טיפול בעברות מרמה (fraud) או החלטות שרירותיות של

<sup>205</sup> מועצת האיחוד (The Council), המכונה גם "מועצת השרים", מורכבת משרי ממשלות האיחוד (נציג אחד של כל אחת ממדינות האיחוד). נציג המועצה מייצג את ממשלתו ברמה המיניסטרילית. המועצה אחראית על קבלת החלטות בסוגיות של מדיניות האיחוד ועל החלטות במסגרת הליך החקיקה של האיחוד (רייך (2016), עמ' 145). לשרים יש סמכות לחייב את ממשלותיהן להתחייב להסכמים הנקבעים בישיבות המועצה. יחד עם הפרלמנט האירופי, מועצת השרים היא הגוף העיקרי של מקבלי החלטות באיחוד. ראו: EU, [Council of the European Union](#), no date, accessed: March 20<sup>th</sup> 2023.

<sup>206</sup> European Parliament, [European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7\(1\) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded](#), 12 September 2018; Fella (2022), p. 39-41.

<sup>207</sup> Article 7 of the [Treaty on European Union](#).

<sup>208</sup> European Parliament, [Rule of Law and the consequences of the ECJ ruling](#), 10 March 2020; European Parliament, [Existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded](#), 15 September 2022.

<sup>209</sup> [Regulation \(EU, Euratom\) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget](#) (hereinafter: Regulation on Union budget), December 16<sup>th</sup> 2020, accessed: March 26<sup>th</sup> 2023; Fella (2022), p. 41-44.

<sup>210</sup> Regulation on Union budget, article 6, [§9-§11](#).

**גורמי שלטון והפליה או פגיעה בעקרון של שוויון בפני החוק.**<sup>211</sup> המנגנון מבוסס על הטענה שמדינה כזו עלולה לסכן את הניהול התקין של כספי האיחוד ואת האינטרסים הכלכליים שלו,<sup>212</sup> אך נדמה שהוא גם קשור לרצון של האיחוד לספק לעצמו כלים מעשיים יותר כדי להגיב למהלכים השונים שקידמו הונגריה ופולין.<sup>213</sup>

לאחר אישור ההסדר הרגולטורי החדש, הפרלמנט האירופי לחץ על הנציבות להפעיל את "מנגנון ההתניה על שלטון החוק" נגד הונגריה; בתוך כך, בשנים 2021-2022 התקבלו בפרלמנט מספר החלטות (resolutions) אשר קראו לנציבות לבחון את מצב שלטון החוק בהונגריה ואפילו הוגשה על ידי הפרלמנט עתירה לבית הדין האירופי לצדק נגד הנציבות בעניין.<sup>214</sup> במקביל, בנובמבר 2021 הנציבות האירופית שיגרה לממשלת הונגריה מכתב, בו ציינה שבעיות הקשורות לעצמאות מערכת המשפט, טיפול לא יעיל בשחיתות וליקויים ברכש ממשלתי (public procurement) עלולים לסכן את האינטרסים הכלכליים של האיחוד.<sup>215</sup> בסופו של דבר, בשלהי שנת 2022 הנציבות הודיעה שהונגריה ביצעה רק חלק מן התיקונים שנדרשו ממנה, וכי עדיין קיימת הפרה מערכתית (systematic breach) של שלטון החוק במדינה, במיוחד בהקשר של עקרונות הוודאות המשפטית (principles of legal certainty) והאיסור על הפעלה שרירותית של סמכויות הרשות המבצעת (prohibition of arbitrariness of the executive powers).<sup>216</sup> על כן, הוחלט על ידי הנציבות שלא להעביר להונגריה תקציבים בסכום של מעל שישה מיליארד אירו אשר מיועדים לה בתקציב האיחוד. יצוין, שעל פי פרסום אחר של הפרלמנט האירופי, סכום זה הוא פחות מ-15% מכלל כספי האיחוד המגיעים להונגריה.<sup>217</sup> כמו כן, על פי כללי "מנגנון ההתניה על שלטון החוק", הונגריה עשויה לקבל את התקציבים המוקפאים

<sup>211</sup> European Parliament, Legislative Train Schedule, [Proposal for a Regulation on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States](#), 20 January 2021; European Parliamentary Research Service, [Upholding the rule of law as a condition for funding from the EU budget](#), What Europe does for me, 26 October 2021.

<sup>212</sup> European Parliament, Legislative Train Schedule, [Proposal for a Regulation on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States](#), 20 January 2021; <sup>213</sup> ראו לדוגמה את הסקירה של ה-European Parliamentary Service בנושא הדרכים שבהן האיחוד יכול להגן על "שלטון החוק" במדינות החברות בארגון, אשר נכתבה בהקשר של הדיונים על ההצעה לגבי "מנגנון ההתניה על שלטון החוק": Rafał Mańko and Magdalena Sapata, [Protecting the EU budget against generalised rule of law deficiencies](#), European Parliamentary Research Service, July 2020.

<sup>214</sup> European Parliament, [Rule of Law situation in the European Union and the application of the Conditionality Regulation \(EU, Euratom\) 2020/2092](#), 10 June 2021; Official Journal of the European Union, [European Parliament v European Commission](#), Case C-657/21, 29 October 2021; European Parliament, [European Parliament resolution of 10 March 2022 on the rule of law and the consequences of the ECJ ruling](#), 10 March 2022; *ibid.*, [Existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded](#), 15 September 2022; *ibid.*, [Assessment of Hungary's compliance with the rule of law conditions under the Conditionality Regulation and state of play of the Hungarian RRP](#), 24 November 2022; [Fella \(2022\)](#), p. 41-44.

<sup>215</sup> [Fella \(2022\)](#), p. 43-44.

<sup>216</sup> European Council, [Rule of law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6.3 billion given only partial remedial action by Hungary \(Press Release\)](#), 12 December 2022.

<sup>217</sup> European Parliament, [Protection of EU budget: MEPs warn Commission to "not compromise" with Hungary \(Press Release\)](#), 4 October 2022.

אם היא תבצע את התיקונים הנדרשים בתוך שנתיים.<sup>218</sup> מאידך, המשך הפרת שלטון החוק עלול לגרור הקפאה של תקציבים נוספים בהתאם להחלטת הנציבות.

עוד בהקשר לנציבות האירופית אפשר להזכיר גם את דוח הסמסטר האירופי (European Semester Report), דוח תקופתי של הנציבות אשר סוקר את המצב הסוציו-אקונומי בכל מדינות האיחוד ואת המדיניות שלהן בנושאים חברתיים וכלכליים מרכזיים. בדוח האחרון על הונגריה, אשר פורסם במאי 2022, הנציבות העירה מספר פעמים שהחלשה של הונגריה בהקשר של עצמאות הרשות השופטת עלולה להשפיע לרעה על כלכלת המדינה ועל המשך התפתחותה הכלכלית בטווח הארוך.<sup>219</sup> בין היתר נכתב, שהחלשה של הונגריה ביחס למאבק בשחיתות, עצמאות שיפוטית ושקיפות בחקיקה מהווה אתגר לסביבה העסקית. עם זאת, הנציבות מציינת שמערכת המשפט האזרחי והמינהלי היא יעילה ומתאפיינת ברמת דיגיטציה גבוהה. לכן, חרף החששות לגבי עצמאותה, נטען שבהקשר הכלכלי מערכת המשפט היא איכותית.<sup>220</sup> לא נאמר בדוח האם רמת היעילות והדיגיטציה קשורה לרפורמה המשפטית או לא.

### 3.1.2 קרן המטבע הבינלאומית

קרן המטבע הבינלאומית (IMF) מפרסמת כל שנה דוח הבוחן את המצב הכלכלי במדינות החברות בארגון ונותן המלצות מדיניות (Article IV Consultation Reports). הדוחות על הונגריה שפורסמו מאז שנת 2010 כללו מעת לעת גם התייחסות לאתגרים הכלכליים הנובעים מהשינויים במערכת המשפט. בשנת 2013, למשל, הדוח על הונגריה ציין שכלכלת הונגריה עדיין מתאוששת מהמשבר הפיננסי העולמי של 2007-2008 ובין הגורמים לכך צוינו שינויי מדיניות בלתי צפויים יחד עם החלשת מוסדות המדינה ובייחוד המועצה הפיסקלית (Fiscal Council) ובית המשפט החוקתי.<sup>221</sup> בדומה לכך, גם בדוח האחרון שפורסם בתחילת שנת 2023 ה-IMF הצביעה על כך שחששות לגבי עצמאותה של מערכת המשפט ובעיות שחיתות טרם קיבלו מענה מספק.<sup>222</sup> בדוח ה-IMF נטען, שלא רק שמצב זה מסכן קבלת תקציבים מהאיחוד, אלא שהוא גם מערער את הסביבה העסקית ואת היעילות של הוצאות ציבוריות. עם זאת, על פניו נראה שהנושא המשפטי עולה רק בדוחות אחדים מהעשור האחרון, וגם בדוחות אלה נדמה שהוא לא מקבל מקום מרכזי במיוחד.

בהקשר של קרן המטבע נעיר שבסוף שנת 2011 הונגריה ביקשה מהקרן ומהאיחוד האירופי סיוע נוכח מצבה הפיננסי הרעוע אחרי המשבר העולמי; אך תחילת השיחות בין הצדדים התעכבה בגלל חששות לגבי עצמאותם של מוסדות המדינה, בייחוד הבנק המרכזי של הונגריה.<sup>223</sup> לפי פרסום של הנציבות האירופית, השיחות אמנם החלו ביולי 2012, אך הן לא המשיכו מעבר לסבב אחד מכיוון שהונגריה הצליחה בסופו של דבר לגייס בעצמה חוב בשוק הבינלאומי.<sup>224</sup>

<sup>218</sup> European Council, [Rule of law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6.3 billion given only partial remedial action by Hungary \(Press Release\)](#), 12 December 2022.

<sup>219</sup> European Commission, European Semester Documents, [2022 Country Report – Hungary](#), 23 May 2022, p. 4, 12, 14 שם, עמ' 47.

<sup>221</sup> International Monetary Fund, [Hungary: 2013 Article IV Consultation and Third Post Program Monitoring Discussions—Staff Report](#), March 2013, p. 4.

<sup>222</sup> International Monetary Fund, [Hungary: 2022 Article IV Consultation – Staff Report](#), February 3, 2023, p. 25.

<sup>223</sup> European Commission, Economy and Finance, [Financial assistance to Hungary](#), accessed: 6 March 2023.

<sup>224</sup> שם.

בשנת 2013 דווח בתקשורת שממשלת הונגריה דרשה מקרן המטבע לסגור את משרדה במדינה וכיום אין לקרן נציגות במדינה, אף שהונגריה עדיין חברה בארגון והקרן ממשיכה לפרסם דוחות עליה, כגון זה שצוטט לעיל.<sup>225</sup>

### 3.1.3 ה-OECD

בדומה לדוח של קרן המטבע הבינלאומית שתואר לעיל, סקירה כלכלית של ה-OECD על הונגריה מקדישה מקום למציאות המשפטית במדינה, אך גם כאן מדובר על מרכיב אחד מתוך רבים. על פי ה-OECD, העצמאות והאחריות (accountability) של מערכת המשפט חיוניות למניעת שחיתות וכמו כן הן גורם המשפיע (determinant) על המציאות הכלכלית, מאחר שמערכת משפט יעילה והוגנת מסייעת במשיכת משקיעים, מורידה עלויות ביצוע עסקאות (transaction costs) ומונעת התנהגות אופורטוניסטית (opportunistic behavior) של חברות.<sup>226</sup> בהקשר הזה, בסקירה הכלכלית האחרונה על הונגריה שפרסם ה-OECD בשנת 2021 הארגון חזר על חלק מהמסקנות של נציבות ונציה וגופי האיחוד: מצד אחד, טיפול מערכת המשפט בתיקים אזרחיים הוא יעיל, אך מצד שני, יש עדיין חששות לגבי עצמאותה.<sup>227</sup> כמו כן, דוח ה-OECD מפנה למסמך GRECO אשר נזכר לעיל ומדגיש את הצורך לחזק את המאבק בשחיתות במדינה, כולל הבטחת עצמאות ושקיפות של מערכת המשפט.<sup>228</sup> עם כל זאת, הנושא המשפטי הוא רק מרכיב אחד בדיון המפורט על כלכלת הונגריה ולמרות האזהרות שצוינו לעיל, הדוח מציין שהתחזית הכלכלית הכללית של הונגריה משתפרת עת שהונגריה יוצאת ממשבר הקורונה.<sup>229</sup> כמו כן, נדמה שהנושא המשפטי עולה רק בדוחות OECD אחדים מהעשור האחרון.

### 3.1.4 חברות דירוג האשראי הבינלאומיות

בנוסף לתגובות גופים בינלאומיים אשר נסקרו לעיל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת התבקש גם לבדוק את מידת ההשפעה של השינויים במערכת המשפט על דירוג האשראי של הונגריה ופולין. ראשית נציין, כי דירוג האשראי הוא בראש ובראשונה מדד של הסיכון הקיים בהחזר חוב חיצוני של הממשלה ולכן דירוג האשראי משפיע על גובה הריבית בה הממשלה מגייסת חוב, ובדירוגי אשראי נמוכים גם על היכולת של ממשלה לגייס חוב.<sup>230</sup> לצד זאת, דירוג האשראי מהווה לעיתים גם מדד לחוסן הכלכלי הכללי של המדינה, וליכולת של גופים פרטיים לגייס חוב חיצוני (שכן הסיכון שלהם מבוסס על הסיכון של הממשלה); על כן, שינוי בדירוג האשראי עשוי להשפיע בצורה רחבה יותר, כגון על גיוסי חוב על ידי חברות פרטיות ומשיכת השקעות זרות למדינה. מצד שני, יש לזכור שהדירוג אינו אלא מרכיב פיסקלי אחד ואי אפשר להסיק ממנו בלבד מסקנות חד-משמעיות לגבי המצב הכלכלי בפועל של מדינה מסוימת. כמו כן,

<sup>225</sup> Reuters, [Hungary wants to repay IMF loan early and close fund's office](#), 15 July 2013; IMF, [IMF Office in Hungary](#), accessed 6 March 2023.

<sup>226</sup> OECD, OECD Economic Surveys: Hungary 2021, [Corruption and lack of public integrity hamper business dynamism](#), 30 July 2021.

<sup>227</sup> דוח ה-OECD מפנה, בין היתר, ל:

Venice Commission, [Opinion on the law on administrative courts and on the entry into force of the law on administrative courts and certain transitional rules](#), 19 March 2019.

<sup>228</sup> דוח ה-OECD מפנה ל: GRECO report (2020), pp.5-6, para. 18-28; p.11, para.57.

<sup>229</sup> OECD, OECD Economic Surveys: Hungary 2021, [Economic prospects are improving](#), 30 July 2021.

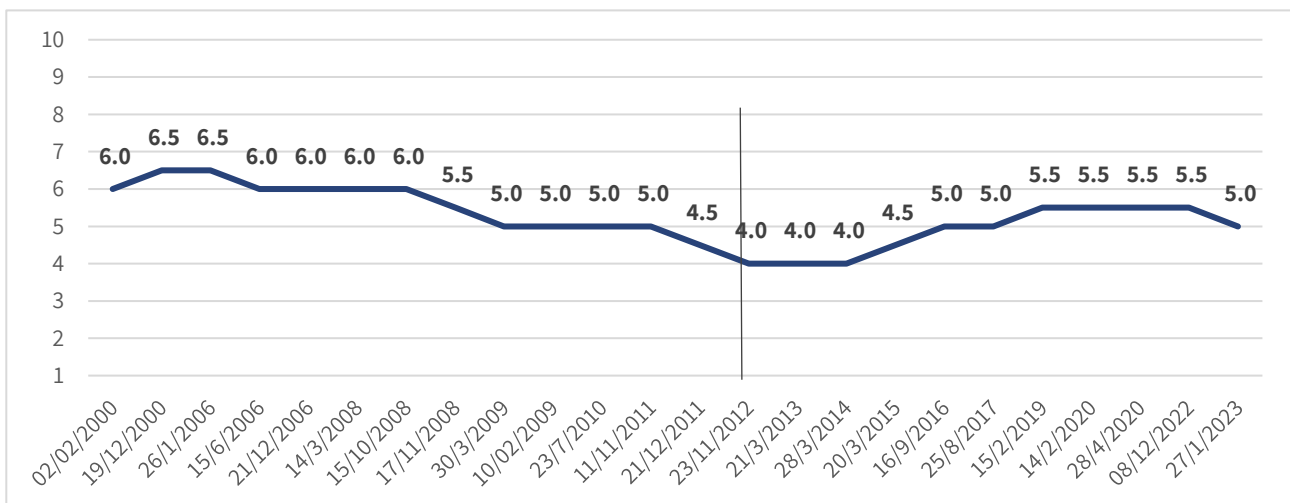
<sup>230</sup> להרחבה לגבי דירוג האשראי והגורמים השונים המשפיעים על קביעתו, ראו: משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [מתודולוגיית דירוג אשראי](#), 5 ינואר 2021.

אין כאן ניתוח של כלל הגורמים - פוליטיים, חברתיים וכלכליים - אשר משפיעים על קביעת הדירוג, אלא מוצגים רק מקרים שבהם הייתה התייחסות מפורשת למציאות המשפטית במדינה במסגרת קביעת דירוג האשראי שלה.

יש הבדלים מסוימים בין סיווג דירוגי האשראי של החברות הבינלאומיות (Moody's, Fitch, S&P) ולשם השוואה בין השנים בחרנו להציג את דירוג האשראי שנעשה על ידי חברת S&P. ההתמקדות בחברת S&P נעשתה מאחר שרמת הזמינות של דוחות מפורטים שלה היא הגבוהה ביותר מבין שלוש החברות, דבר המאפשר הבנה טובה יותר של השיקולים השונים העומדים מאחורי הדירוג. לגבי החברות האחרות, לא תמיד היתה לנו גישה לדוחות מפורטים, אלא בעיקר לתקצירים ולפרסומים נוספים של החברה. עוד בהקשר הזה נציין, **שלמרות שכל שלוש החברות החליטו להוריד את דירוגה של הונגריה בתקופה שלאחר הרפורמה המשפטית, רק בדוחות של חברת S&P מצאנו התייחסות מפורשת לקשר בין הורדת הדירוג לבין הרפורמה** (כאמור, לגבי החברות האחרות קביעה זו מבוססת בעיקר על התקצירים). למשל, בתקציר שפרסמה חברת Fitch לגבי החלטתה להוריד את דירוגה של הונגריה בתחילת 2012 היא ייחסה זאת בעיקר למדיניות הכלכלית הלא-שיגרתית (unorthodox economic policies) של הונגריה, אשר לטענת חברת Fitch פגעה בביטחונם של משקיעים וסיבכה את השלמת ההסכם החדש עם קרן המטבע והאיחוד (אשר לא נחתם בסופו של דבר).<sup>231</sup>

**בתרשים 1** מוצג דירוג האשראי של ממשלת הונגריה שנעשה על ידי חברת S&P מאז שנת 2000 ועד לדירוג האחרון בחודש ינואר 2023, לפי מועד הפרסום. שנת 2012, השנה שבה החוקה החדשה נכנסה לתוקף יחד עם חוקים נוספים, מסומנת בקו אנכי.

### תרשים 1: דירוג האשראי של ממשלת הונגריה שנעשה על ידי חברת S&P<sup>232</sup>



<sup>231</sup> Fitch Ratings, [Fitch Downgrades Hungary to 'BB+'; Negative Outlook](#), 6 January 2012.

<sup>232</sup> דירוגי האשראי של הונגריה על ציר הזמן מבוססים על מעקבים המופיעים באתרים מסחריים ובלתי פורמליים שונים העוסקים בתחום של החוב הריבוני (החוב של המדינה לנושים, קרי אג"ח והלוואות) ובראשם:

Trading Economics, [Hungary - Credit Rating](#), accessed: 19 February 2023.

בתרשים כאן הדירוג תוקנן על ידינו למספרים כך שניתן להראות בתרשים באופן כמותי, מ-CCC=1 עד AAA=10. בנוסף לדירוג עצמו, חברות הדירוג מגדירות גם תחזית (outlook): חיובית, שלילית או יציבה. נתייחס כאן רק לדירוג ולא לעניין התחזית. כפי שעולה מן התרשים, לא בכל שנה דווח דירוג באתרים אלה ולכן יש לעיתים קפיצות בין השנים. לרוב נראה שהסיבה לכך היא שהדירוג והתחזית נותרו ללא שינוי בתקופה זו, אך ייתכנו גם סיבות נוספות.

מהתרשים אפשר לראות כי בתקופה שמדצמבר 2000 עד ינואר 2006 דירוג האשראי של ממשלת הונגריה היה בשיא של A- (דירוג מספרי של 6.5), במסגרת כניסת המדינה לאיחוד האירופי בשנת 2004. לעומת זאת, ברוב התקופה הנסקרת דירוג האשראי הוא BBB- (5), כאשר **בעת יישום השינויים המרכזיים במערכת המשפט בשנת 2012 הדירוג ירד ל-BB (4)**. לימים הדירוג עלה ל-BBB (5.5) **ובדירוג האחרון בינואר 2023 הוא ירד שוב ל-BBB (5)**.

יש לציין שדירוג האשראי של הונגריה ירד כבר לפני חזרתו של אורבן לשלטון בשנת 2010, בעקבות המשבר הכלכלי העולמי בשנת 2008 אשר הונגריה נפגעה ממנו קשות. עם זאת, מגמת הירידה המשיכה גם לאחר מכן. בהחלטה של חברת דרוג האשראי S&P בסוף 2011 להוריד פעם נוספת את דירוג האשראי של הונגריה **נאמר במפורש ששינויים בחוקה ובפעילות בית המשפט החוקתי תרמו להחלטה**.<sup>233</sup> לדברי S&P, שינויים אלה מערערים את האפקטיביות של מוסדות המדינה, דבר המעלה את רמת הסיכון בעבור משקיעים. עם זאת, כאמור, יש לקחת בחשבון שהחלטה של חברת דירוג להוריד או להעלות את דירוגה של מדינה מסוימת היא מורכבת מאד ולוקחת בחשבון מגוון היבטים ביחס לסביבה הכלכלית והפוליטית. באשר להונגריה, החלשת עצמאותה של מערכת המשפט צוינה כאחת הסיבות, כאמור, אך לא הסיבה הבלעדית. למשל, אותה החלטה מסוף שנת 2011 של חברת S&P ציינה גורמים נוספים להורדת הדירוג, כגון החשש לפגיעה בעצמאות הבנק המרכזי, העלאת מיסים במספר ענפים, שיעור גבוה של חוב ממשלתי במטבע זר ועוד. נציין כי בבדיקת הדוחות של שלוש חברות הדירוג על הונגריה במועדים אחרים, לא תמיד מצאנו התייחסות למערכת המשפט ההונגרית, או שמצאנו רק התייחסות אגבית.

מעבר לשינויים במערכת המשפט עצמה, **המתחים והתגובות שהרפורמה יצרה מול האיחוד האירופי גם תורמים להחלטות חברות הדירוג בעניין**. למשל, דוח של S&P שפורסם באמצע שנת 2021 כלל התייחסות לא רק לקושי לחזות צעדי מדיניות של ממשלת הונגריה בעקבות החלשת האיזונים והבלמים במדינה וצמצום עצמאות הרשות השופטת, אלא גם לאפשרות שהונגריה תאבד בעתיד את זכויותיה כמדינה חברה באיחוד כתוצאה מהתהליך שיזם הפרלמנט האירופי.<sup>234</sup> כך, בדוח האחרון של החברה שפורסם בסוף ינואר 2023 נכתב שהחלטה להוריד את דירוגה של הונגריה ל-BBB (5) קשורה בין היתר להמשך אי-ההסכמות בין הונגריה והאיחוד וההתניה של העברת תקציבים ביישום רפורמות פוליטיות על ידי הונגריה.<sup>235</sup> בהקשר זה נציין שגם בפרסום של חברת Fitch מאותה תקופה נכתב, שאי-העברת תקציבים על ידי האיחוד האירופי מעלה שאלות לגבי היכולת של הונגריה ליישם צעדי מדיניות שהיא הצהירה עליהם, שמה זרקור על אתגרי המשילות שלה ועלולה גם להרתיע משקיעים.<sup>236</sup> עם זאת, כאמור, יש לסייג את הדברים בכך שקביעת דירוג האשראי של מדינה היא תוצאה של מארג מורכב של שיקולים ולכן קשה לקבוע את המשקל היחסי של הרפורמה המשפטית בהחלטות אלה של חברות הדירוג.

<sup>233</sup> S&P Global Ratings, [Research Update: Ratings On Republic of Hungary Lowered To 'BB+/B' On Unpredictable Policy Framework; Outlook Negative](#), 21 December 2011.

<sup>234</sup> S&P Global Ratings, [Hungary 'BBB/A-2' Ratings Affirmed; Outlook Remains Stable](#), "Ratings Score Snapshot", 13 August 2021; *ibid.*, "Rationale".

<sup>235</sup> S&P Global Ratings, [Hungary Downgraded To 'BBB-/A-3' From 'BBB/A-2' On Inflation And External Pressures; Outlook Stable](#), 27 January 2023, "Overview".

<sup>236</sup> Fitch Ratings, [Fitch Revises Hungary's Outlook to Negative; Affirms at 'BBB' \(Rating Actions Commentary\)](#), "Continued Uncertainty About EU Funds", 20 January 2023.

## 3.2 פולין

### 3.2.1 האיחוד האירופי

אותם גופים שנסקרו לעיל הגיבו בצורה דומה לשינויים שנעשו במערכת המשפט הפולנית. בנוסף, כפי שנציג להלן, האיחוד האירופי לא רק משתמש באיום על הקפאת תקציבים באמצעות "מנגנון ההתניה על שלטון החוק", כמו שראינו ביחס להונגריה, אלא שבית המשפט האירופי לצדק הטיל על פולין קנס כספי בגין הפרה של חוקי האיחוד.

בין חודש יולי 2016 לחודש יולי 2017 הנציבות האירופית אישרה שלוש "המלצות לגבי שלטון החוק" (Rule of Law Recommendations) שקראו לפולין לערוך תיקונים בקשר לשינויים שעשתה במערכת המשפט.<sup>237</sup> מאחר שפולין לא ביצעה את התיקונים הנדרשים ואפילו הכניסה שינויים נוספים שלטענת הנציבות פגעו בשלטון החוק, בסוף שנת 2017 הנציבות פנתה למועצה האירופית בדרישה להחליט שפולין מסכנת את "שלטון החוק" של האיחוד ולהטיל עליה סנקציות בהתאם לסעיף 7 לאמנת האיחוד.<sup>238</sup> כפי שראינו, הפרלמנט האירופי יזם הליך דומה ביחס להונגריה, אך בפולין הפנייה של הנציבות התמקדה אך ורק בשינויים במערכת המשפט ולא נגעה ל"ערכי היסוד" של האיחוד באופן כללי יותר. בנוסף, כמו שראינו לגבי הונגריה, בהחלטה משנת 2020 הפרלמנט האירופי הלין שלא נרשמה על ידי המועצה האירופית התקדמות משמעותית בעניין;<sup>239</sup> אך כאמור יש גם קושי להפעיל סנקציה זו בכל מקרה.

בנוסף, בדומה למתואר לגבי הונגריה, בשנים 2021-2022 הפרלמנט האירופי קידם את השימוש ב"מנגנון ההתניה על שלטון החוק" נגד פולין, כולל מספר החלטות אשר קראו לנציבות האירופית לבחון את מצב שלטון החוק במדינה ועתירה לבית הדין האירופי לצדק נגד הנציבות בעניין.<sup>240</sup> כאמור, מנגנון זה נותן לאיחוד כלי מעשי יותר להתמודד עם מדינות כמו הונגריה ופולין, על ידי הקפאת תקציבים המיועדים להן. בנובמבר 2021, במקביל לפנייה להונגריה שתיארנו לעיל, הנציבות האירופית שיגרה גם מכתב לממשלת פולין שבו נכתב שבעיות הקשורות לעצמאות מערכת המשפט, טיפול לא יעיל בשחיתות וליקויים ברכש ממשלתי עלולים לסכן את האינטרסים הכלכליים של האיחוד.<sup>241</sup> בניגוד להונגריה, אשר לא פעלה לתקן ליקויים אלה לשביעות רצונה של הנציבות, ביוני 2022 הנציבות הודיעה שתוכנית השיקום הכלכלי-חברתי של פולין אושרה על ידה ולכן המדינה עומדת לקבל את הכספים המיועדים לה בעבור תוכנית זו, כ-35 מיליארד אירו.<sup>242</sup> בהחלטה זו הנציבות ציינה שפולין התחייבה לערוך שינויים מקיפים באשר להסדר המשמעתי החל על השופטים (disciplinary regime applicable to Polish judges), אשר הוקם במסגרת

<sup>237</sup> European Commission, [Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland](#), "Section 2: Rule of Law Recommendation", 20 December 2017.

<sup>238</sup> European Commission, [Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland](#), 20 December 2017; [Fella \(2022\)](#), p. 41.

<sup>239</sup> European Parliament, [Rule of Law and the consequences of the ECJ ruling](#), 10 March 2020.

<sup>240</sup> European Parliament, [Rule of Law and the consequences of the ECJ ruling](#), 10 March 2020; *ibid.*, [Rule of Law situation in the European Union and the application of the Conditionality Regulation \(EU, Euratom\) 2020/2092](#), 10 June 2021; Official Journal of the European Union, [European Parliament v European Commission](#), Case C-657/21, 29 October 2021; European Parliament, [The rule of law and the potential approval of the Polish national Recovery Plan \(RRF\)](#), 9 June 2022; [Fella \(2022\)](#), p. 41-44.

<sup>241</sup> [Fella \(2022\)](#), p. 43-44

<sup>242</sup> European Commission, [NextGenerationEU: European Commission endorses Poland's €35.4 billion recovery and resilience plan \(Press Release\)](#), "Reinforcing Poland's economic and social resilience", 1 June 2022.

הרפורמה המשפטית, ועל ידי כך להבטיח את עצמאותה של הרשות השופטת.<sup>243</sup> אכן, כפי שתואר לעיל, ביולי 2022 לשכת המשמעת לשופטים במדינה בוטלה והיא הוחלפה בלשכה לאחריות מקצועית. כמו כן, בחודש פברואר 2023 הפרלמנט הפולני אישר חוק נוסף שנועד לתת מענה לדרישות אחרות של האיחוד בנושא שלטון החוק, אך דווח בתקשורת שהנשיא דודה הודיע שהוא לא יחתום על החוק החדש אלא יפנה אותו לבית המשפט החוקתי במדינה, בטענה שהוא סותר את החוקה הפולנית.<sup>244</sup> אי לכך, קבלת התקציבים עדיין מוטלת בספק.

עוד בהקשר הכלכלי, יש לציין קנס שהוטל על פולין בעקבות פסק דין של בית המשפט האירופי לצדק בחודש אוקטובר 2021: בית המשפט הורה על קנס יומי של מיליון אירו, אשר ישולם לנציבות האירופית בגין הפרת פסק דין קודם שקבע שהסמכויות שניתנו ללשכת המשמעת לשופטים עומדות בסתירה לחוקי האיחוד ויש לשנות את החוק בעניין זה.<sup>245</sup> לפי בית המשפט, אי קיום פסק הדין המקורי עלול להביא לנזק חמור ובלתי הפיך לסדר החוקי של האיחוד האירופי ולערכים שעליהם הוא נוסד, בייחוד שלטון החוק. בהקשר זה יצוין, שעתירה של הנציבות האירופית לבית הדין האירופי לצדק בטענה שמדינה מסוימת מפרה את חוקי האיחוד, כמו גם הטלת קנס בגין אי-ציות לפסק דין של בית הדין בעניין, אינם כלים שפותחו במיוחד בעבור פולין, אלא הם מעוגנים באחת מאמנות היסוד של האיחוד.<sup>246</sup> בדיווחים שונים בתקשורת נכתב שממשלת פולין טרם שילמה קנס זה, אולם לא מצאנו לכך אישוש במקורות רשמיים.<sup>247</sup> בנוסף, בחודש פברואר 2023 הנציבות האירופית עתרה שוב לבית הדין האירופי לצדק נגד פולין, בטענה ששני פסקי דין שניתנו בשנת 2021 על ידי בית המשפט החוקתי בפולין סותרים את חוקי האיחוד ואת העליונות של חוקיו על חוקי המדינות החברות בו.<sup>248</sup> יתר על כן, הנציבות הצהירה שבית המשפט החוקתי "כבר אינו עומד בקריטריונים של בית משפט עצמאי ובלתי תלוי".

לבסוף, נזכיר שוב את דוח הסמסטר האירופי (European Semester Report). בדוח האחרון על פולין אשר פורסם במאי 2022, הנציבות הדגישה מספר פעמים את ההשלכות השליליות של הרפורמה המשפטית על הכלכלה הפולנית בטווח הבינוני והארוך.<sup>249</sup> על פי הדוח, ההתפתחויות בשנים האחרונות פוגעות בסביבה העסקית ובהמשך ההתקדמות הכלכלית של המדינה, שכן מערכת המשפט נתפסת כלא-עצמאית וככזו שלא מסוגלת להעניק הגנה משפטית.<sup>250</sup> עם זאת, חרף החששות לגבי עצמאותה, הנציבות עדיין מציינת שאיכות מערכת המשפט היא טובה ונעשה שימוש נרחב בכלים דיגיטליים; זאת, לצד הערה על כך שמשך הטיפול של בית המשפט בליטיגציה אזרחית

<sup>243</sup> שם.

<sup>244</sup> Jan Cienski, [Duda throws Poland's EU cash plans into turmoil](#), Politico.eu, 11 February 2023.

<sup>245</sup> Court of Justice of the European Union, [Press Release No 192/21](#), 27 October 2021.

<sup>246</sup> [Article 260](#) of the Treaty on the Functioning of the European Union, 9 May 2008.

על פי מעקב של הנציבות האירופית בשנת 2021, למשל, נפתחו 874 תיקים על הפרת חוקי האיחוד על ידי מדינות חברות בארגון, ראו: European Commission, [2021 Annual Report on monitoring the application of EU law](#), accessed: 1 February 2023.

<sup>247</sup> Nicolas Camut, [European Commission sues Poland over EU law violations by top court](#), Politico.eu, 15 February 2023.

<sup>248</sup> European Commission, [The European Commission decides to refer POLAND to the Court of Justice of the European Union for violations of EU law by its Constitutional Tribunal \(Press Release\)](#), 15 February 2023.

<sup>249</sup> European Commission, European Semester Documents, [2022 Country Report – Poland](#), 23 May 2022, p. 9-10, 41, 44.

<sup>250</sup> שם, 9-10.

ומסחרית הוא מעל הממוצע בקרב מדינות האיחוד.<sup>251</sup> לא נאמר בדוח אם מאפיינים אלה קשורים לרפורמה המשפטית או לא.

### 3.2.2 קרן המטבע הבינלאומית

רק באחד מבין הדוחות השנתיים של הקרן (Article IV Consultation Reports) שפורסמו בשנים האחרונות, מצאנו התייחסות לשינויים במערכת המשפט הפולנית. כמו כן, גם בדוח זה ההתייחסות הייתה להשפעה של העיכובים בהעברת תקציבים מהאיחוד האירופי כתוצאה מהמצב המשפטי, ולא להשפעה של המצב המשפטי עצמו. בדוח האחרון שפורסם על פולין בתחילת שנת 2022 נכתב שמענקי האיחוד בעבור תוכנית השיקום הכלכלי-חברתי של פולין עשויים להאיץ השקעה ציבורית וצמיחה בטווח הבינוני, אך המחלוקת המתמשכת בין פולין לבין האיחוד בעניין שלטון החוק מעכבת אותם לעת עתה.<sup>252</sup> כמו כן, כתבי הדוח הזהירו שהמשך המחלוקת עלול לערער את הביטחון העסקי במדינה, במיוחד בקרב משקיעים זרים, ולפגוע בהשקעה פרטית.<sup>253</sup> כתבי הדוח ציינו אז שהם מניחים שהתקציבים יתחילו לעבור כבר באמצע שנת 2022, אך נכון למועד פרסום מסמך זה, התקציבים טרם הועברו.

### 3.2.3 OECD-ה

השינויים במערכת המשפט הוזכרו גם בסקירה הכלכלית של ה-OECD על פולין לשנת 2020, שהינה הסקירה האחרונה שפורסמה על פולין. בסקירה זו נכתב שכלכלת פולין סובלת מאי-ודאות גבוהה בטווח הקצר. בנוסף לאפשרות של התפשטות חדשה של נגיף הקורונה ומתחים בשוק המסחר (trade tensions) הדוח מציין את ההתדרדרות בתפיסות לגבי עצמאות משפטית ושלטון החוק בפולין, כאחד הגורמים לחוסר הוודאות.<sup>254</sup> בנוסף, הדוח מדגיש שעצמאות שיפוטית חיונית לביטחון עסקי, בייחוד בעבור משקיעים זרים, דבר אשר מחייב צמצום ההתערבות הפוטנציאלית של הרשות המבצעת בהליכים הקשורים לשופטים (procedures applicable to judges).<sup>255</sup> מעבר לכך, הסקירה מפנה לתגובות שונות של גופים אירופיים לרפורמה אשר נזכרו לעיל, כגון: פסק דין של בית הדין האירופי לצדק נגדה, דוח של GRECO אשר מזהיר מפני הסיכונים של השפעה פוליטית גוברת על מערכת המשפט במדינה וחוות דעת דחופה של מועצת אירופה אשר התריעה על סיכונים לעצמאותם של שופטים במדינה.<sup>256</sup> בדומה לדוחות בעניין הונגריה, הנושא המשפטי הוא רק מרכיב אחד בדיון המפורט על כלכלת פולין. לדוגמה, למרות האזהרות

<sup>251</sup> שם, עמ' 44.

<sup>252</sup> International Monetary Fund, [Republic of Poland 2021 Article IV Consultation – Staff Report](#), February 2022, p. 10, 15, 73.

<sup>253</sup> שם, עמ' 73. על פי הדוח, רמת הסיכוי של התפתחות זו הוגדרה כ-"בינוני" ומידת השפעה של התפתחות זו בפועל הייתה גם כן "בינונית".

<sup>254</sup> OECD, Economic Surveys: Poland 2020, [A comprehensive fiscal package has cushioned the initial crisis impact](#), 04 December 2020.

<sup>255</sup> OECD, Economic Surveys: Poland 2020, [Boosting productivity and inclusiveness](#), 04 December 2020.

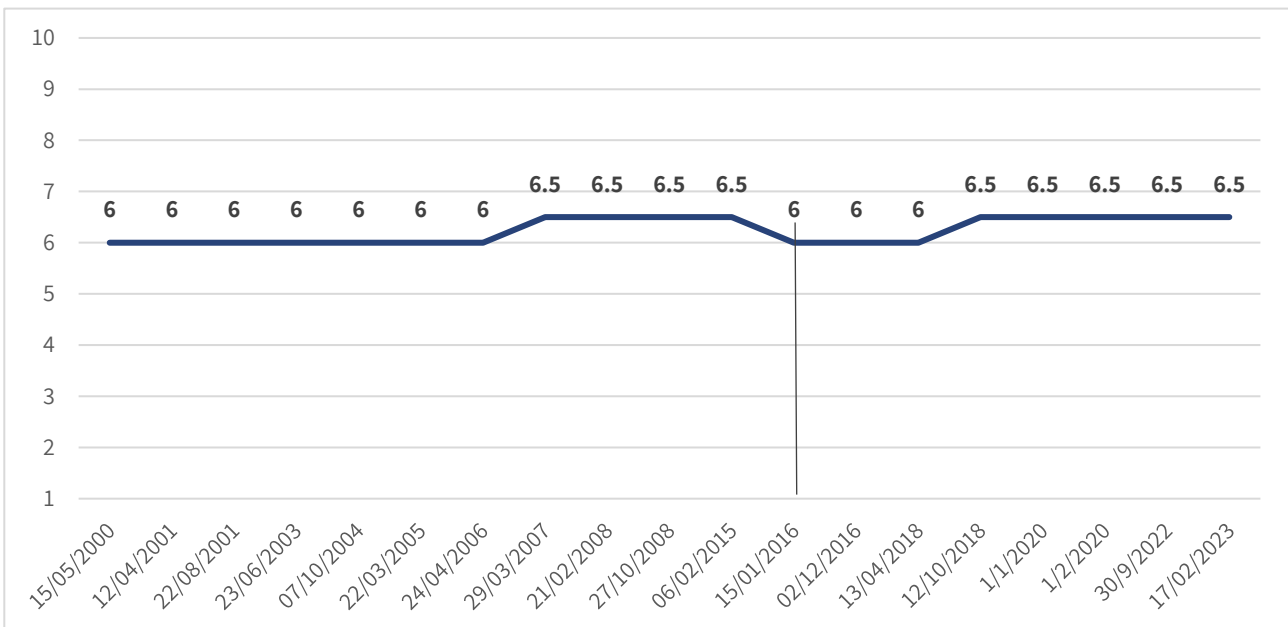
<sup>256</sup> OECD, Economic Surveys: Poland 2020, [A comprehensive fiscal package has cushioned the initial crisis impact; Preventing corruption and economic crimes; Box 1.2. Key ongoing policies and reforms](#), 04 December 2020.

שצוינו לעיל, הדוח גם מציין שמדדי הצמיחה והתעסוקה של פולין בתחילת 2020 היו טובים ביחס למדינות אירופיות אחרות, ומייחס את הירידות הצפויות בתוצר המקומי הגולמי (GDP) בעיקר לנגיף הקורונה.<sup>257</sup>

### 3.2.4 חברות דירוג האשראי הבינלאומיות

הרפורמות המשפטיות בפולין הביאו לתגובות של חברות הדירוג הבינלאומיות, אך התנדטיות היא פחותה ממה שתואר לעיל לגבי הונגריה. **בתרשים 2** מוצגים דירוגי האשראי של ממשלת פולין שנעשו על ידי חברת S&P מאז שנת 2000 ועד לדירוג האחרון בחודש ינואר 2023, לפי מועד פרסומם. תחילת שנת 2016, המועד שבו החלה ממשלת פולין לקדם את הרפורמה המשפטית שלה, מסומנת בקו האנכי. גם כאן נציג בתרשים את הדירוג של חברת S&P, כאמור - בגלל הנגישות לדוחות מפורטים של החברה. עם זאת, נציין כבר עכשיו שבניגוד לחברת S&P - **החברות האחרות לא הורידו את דירוגה של פולין בתקופה שלאחר הרפורמה.**

#### <sup>258</sup> דירוג האשראי של ממשלת פולין שנעשה על ידי חברת S&P



מהתרשים אפשר לראות כי בתקופה שמחודש מרץ 2007 עד חודש פברואר 2015, דירוג האשראי של ממשלת פולין היה בשיא של A- (דירוג מספרי של 6.5), בין היתר בשל כניסת המדינה לאיחוד האירופי בשנת 2004. **בתחילת שנת**

<sup>257</sup> OECD, Economic Surveys: Poland 2020, [The global crisis interrupted long-term socio-economic progress](#), 04 December 2020.

<sup>258</sup> דירוגי האשראי של פולין על ציר זמן מבוססים על מעקבים המופיעים באתרים מסחריים ובלתי פורמליים שונים העוסקים בתחום של החוב הריבוני ובראשם:

Trading Economics, [Poland - Credit Rating](#), accessed: 19 February 2023.

בתרשים כאן הדירוג תוקנן על ידינו למספרים כך שניתן להראות בתרשים באופן כמותי, מ-CCC=1 עד AAA=10. בנוסף לדירוג עצמו, חברות הדירוג מגדירות גם תחזית (outlook): חיובית, שלילית או יציבה. נתייחס כאן רק לדירוג ולא לעניין התחזית. כפי שעולה מן התרשים, לא בכל שנה דווח דירוג באתרים אלה ולכן יש לעיתים קפיצות בין השנים. לרוב נראה שהסיבה לכך היא שהדירוג והתחזית נותרו ללא שינוי בתקופה זו, אך ייתכנו גם סיבות נוספות.

2016, בעת שממשלת פולין קידמה שינויים במערכת המשפט, הדירוג הורד ל-**BBB+ (6)**. הדירוג נשאר ב-**BBB+** במשך כשנתיים, אך הוא הועלה שוב לדירוג של **A- באוקטובר 2018** ונשאר בדירוג זה נכון לפברואר 2023.

ההחלטה של חברת S&P להוריד את דירוגה של פולין ל-**BBB+** בשנת 2016 הייתה קשורה בצורה מפורשת לרפורמה המשפטית. בדוח בו הודיעה על הורדת הדירוג נכתב, כי הצעדים שקידמה ממשלת פולין שוחקים בצורה משמעותית את האיזונים והבלמים בין מוסדות המדינה ומחלישים את בית המשפט החוקתי.<sup>259</sup> לצד זאת, במסגרת השיקולים שהביאו להחלטה, הדוח התייחס גם לשינויי חקיקה אחרים אשר פגעו קשות בעצמאות התקשורת הציבורית והשירות הציבורי. בנוסף, בדוח הובע חשש מפני פגיעה עתידית במוסדות נוספים ובמיוחד בבנק המרכזי, חשש אשר תרם אף הוא להחלטה על הורדת הדירוג. כמו כן, בשנת 2017 חברת S&P אישרה שוב דירוג **BBB+**. בנימוקים של החברה צוין, כי אי הוודאות המוסדית במדינה עדיין קיימת, אך לצד זאת נטען ששינויים נוספים המוצעים במערכת המשפט ומערכת החינוך ככל הנראה לא רלוונטיים לביצועים כלכליים בטווח הבינוני.<sup>260</sup>

כאמור, **בניגוד לחברת S&P, חברות הדירוג האחרות (Fitch ו-Moody's) לא הורידו את דירוג האשראי של פולין בתקופה זו**, וזאת חרף החששות שהן הביעו לגבי ההשפעה הכלכלית של הרפורמה. לדוגמה, בפרסומים שונים של חברת Fitch מאז שנת 2016, יש התייחסות להחלשת מערכת המשפט ומוסדות אחרים במדינה כדבר העלול להרתיע משקיעים, כמו גם התייחסות למתחים מול האיחוד האירופי והסיכון של שלילת תקציבים; אך התייחסויות אלו לא הביאו לכדי הורדה בדירוגה של פולין על ידי החברה, שנתר -<sup>261</sup> A.

כמו כן, בשנת 2018 הדירוג של פולין הועלה על ידי S&P בחזרה לדירוג **A-**. על פי הדוח שבישר על שיפור הדירוג, ההחלטה נבעה מכך שפולין הפגינה לאורך השנים צמיחה כלכלית מאוזנת, זהירות פיסקלית כמו גם גיוון ותחרותיות של כלכלתה.<sup>262</sup> חרף שבחים אלה, החברה בכל זאת התייחסה לשינויים במערכת המשפט והביעה חשש שהחלשת העצמאות והכוח של בית המשפט החוקתי וגופים משפטיים נוספים, תכביד על הצמיחה של פולין בטווח הארוך, שכן היא תפגע באופן בו תופסים משקיעים את שלטון החוק במדינה. כמו כן, בדוח זה ובדוחות נוספים של חברת S&P צוין חשש מפני המשך המתחים מול האיחוד האירופי ואזהרה שפגיעה בתקציבים שפולין מקבלת עלולה להביא להורדת הדירוג בעתיד.<sup>263</sup>

<sup>259</sup> S&P Global Ratings, [Poland Foreign Currency Rating Lowered To 'BBB+' On Weakening Institutions; Outlook Negative](#), "Rationale", 15 January 2016.

<sup>260</sup> S&P Global Ratings, [Poland 'BBB+/A-2' Ratings Affirmed; Outlook Stable](#), "Rationale", 20 October 2017.

<sup>261</sup> Fitch Ratings, [Fitch Affirms Poland at 'A-'; Outlook Stable \(Rating Action Commentary\)](#), 15 July 2016; *ibid.*, [Fitch Affirms Poland at 'A-'; Outlook Stable \(Rating Action Commentary\)](#), Key Rating Drivers, 08 December 2017.

<sup>262</sup> S&P Global Ratings, [Poland Upgraded To 'A-' On Strong GDP And Budgetary Outcomes; Outlook Stable](#), "Rationale", 12 October 2018.

<sup>263</sup> S&P Global Ratings, [Poland 'A-/A-2' Ratings Affirmed; Outlook Stable](#), "Outlook", 02 October 2020; *ibid.*, [Poland 'A-/A-2' Foreign Currency Ratings Affirmed; Outlook Stable](#), "Outlook", 17 February 2023.