Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALDVOKAT
EVGENI TANCHEV
föredraget den 24 september 2019[1]

Förenade målen C-558/18 och C-563/18

Miasto Łowicz
mot
Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (C-558/18),
ytterligare deltagare:
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (inledningsvis Prokurator Regionalna w Łodzi),
Rzecznik Praw Obywatelskich
(begäran om förhandsavgörande från Sąd Okręgowy w Łodzi (Distriktsdomstol i Łódź, Polen))
och
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (inledningsvis Prokuratura Okręgowa w Płocku)
mot
VX,
WW,
XV (C-563/18)

(begäran om förhandsavgörande från Sąd Okręgowy w Warszawie (distriktsdomstolen i Warszawa, Polen))

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 267 FEUF – Tolkningsfrågornas upptagande till sakprövning – Rättsstatsprincipen – Artikel 2 FEU – Artikel 19.1 FEU – Principen om ett effektivt domstolsskydd – Principen om domstolarnas oavhängighet – Nationella åtgärder som inrättar en ordning för disciplinära förfaranden mot domare”

1 Originalspråk: engelska.

I. Inledning

1. De förevarande målen ger mig anledning att föredra mitt fjärde förslag[2] rörande reformen av det polska rättsväsendet som genomfördes genom åtgärder som antogs 2017 och som omnämns i kommissionens motiverade yttrande som avgavs med stöd av artikel 7.1 FEU angående rättsstatsprincipen i Polen.[3] Lagändringarna som denna medlemsstat har vidtagit äventyrar det polska rättsväsendets oberoende och har utsatts för allvarlig internationell kritik[4] och är även föremål för flera mål som är anhängiga vid domstolen.[5]

2. I förevarande mål vill Sąd Okręgowy w Łodzi (Distriktsdomstolen i Łódź, Polen) och Sąd Okręgowy w Warszawie (Distriktsdomstolen i Warszawa, Polen) att domstolen ska klargöra huruvida den nya ordningen för disciplinära förfaranden mot domare i Polen uppfyller kraven på domstolarnas oavhängighet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU. Detta sker bland annat mot bakgrund av att justitieministern enligt besluten att begära förhandsavgörande har getts inflytande över inledandet och genomförandet av disciplinära förfaranden mot domare, och de lagstiftande myndigheterna har fått inflytande över sammansättningen av Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, nedan även kallat KRS), organet som ansvarar för att utse de domare som kan komma i fråga för utnämning till avdelningen för disciplinmål vid Högsta domstolen som granskar disciplinärenden som rör domare.

3. De hänskjutande domstolarna har dessutom i besluten om hänskjutande uttryckt en rädsla för repressalier om de inte dömer till förmån för staten. Denna rädsla grundar sig i missbruk av det disciplinära förfarandet inom ramen för det nya systemet. Det är även anmärkningsvärt att domarna vid de hänskjutande domstolarna har angett att de har ställts till svars för deras beslut att framställa förevarande begäranden om förhandsavgörande genom utredningsförfaranden som inleddes efter det att dessa framställdes, även om inga disciplinära förfaranden formellt inleddes mot dessa domare.

4. Jag har kommit till slutsatsen att begärandena om förhandsavgörande i de aktuella målen inte kan tas upp till prövning i sak, eftersom domstolen inte kan avge rådgivande utlåtanden i frågor av allmän eller hypotetisk art enligt artikel 267 FEUF.

2 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Tanchev i målet kommissionen/Polen (*Högsta domstolens oavhängighet*), C-619/18, EU:C:2019:325 (rörande åtgärder som sänker pensionsåldern för domare i tjänst vid Högsta domstolen som ger Republiken Polens president rätt att förlänga förordnandet för domare vid Högsta domstolen); i kommissionen/Polen (*De allmänna domstolarnas oavhängighet*), C-192/18, EU:C:2019:529 (rörande påstådd diskriminering på grund av kön genom införande av olika pensionsålder för manliga och kvinnliga domare i de allmänna domstolarna, domare i Högsta domstolen och allmänna åklagare samt rätt för justitieministern att förlänga förordnandet för enskilda domare i de allmänna domstolarna); och i A.K. m.fl. *(Oavhängighet för Högsta domstolens avdelning för disciplinmål)*, C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:551 (rörande frågan huruvida avdelningen för disciplinära ärenden vid Högsta domstolens är oberoende med hänsyn till åtgärder som ändrar formerna för utnämning av domarledamöter till Nationella domstolsrådet).

3 Förslag till rådets beslut om fastslående av att det finns en klar risk för att Republiken Polen allvarligt åsidosätter rättsstatsprincipen, COM(2017) 835 final, 20 december 2017. I detta motiverade förslag invände kommissionen i synnerhet mot följande åtgärder: (1) Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (lagen om ändring av lagen om Nationella domar- och åklagarskolan, lagen om allmänna domstolars organisation och vissa andra lagar) av den 11 maj 2017 (Dz. U. 2017, position 1139, i ändrad lydelse); (2) Ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (lagen om ändring av lagen om allmänna domstolars organisation och vissa andra lagar) av den 12 juli 2017 (Dz. U. 2017, position 1452, i ändrad lydelse); (3) Ustawa o Sądzie Najwyższym (lagen om Högsta domstolen) av den 8 december 2017 (Dz. U. 2018, position 5, i ändrad lydelse). Det är bland annat huvudsakligen de två sistnämnda lagarna som är aktuella i förevarande mål.

4 Se, till exempel, Den europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen), yttrande nr 904/2017 av den 11 december 2017 angående förslag till lag om ändring av lagen om nationella domstolsrådet, förslag till lag om ändring av lagen om Högsta domstolen, som föreslagits av Polens president, och av lagen om systemet med allmänna domstolar, CDL-AD(2017) 031; FN:s råd för mänskliga rättigheter, Rapport från den särskilda rapportören angående domare och juristers oavhängighet från uppdrag i Polen den 5 april 2018, A/HRC/38/38/Add.1; Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR), Yttrande angående vissa bestämmelser i förslag till lag om Polens Högsta domstol (som gäller den 26 september 2017), 13 november 2017, JUD-POL/315/2017.

5 Detta omfattar begäran om förhandsavgörande från Högsta domstolen i Polen (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18, C-668/18, C-487/19 och C-508/19), Högsta förvaltningsdomstolen i Polen (C-824/18) och de lägre instanserna i Polen (C-623/18), samt två fall där kommissionen inlett ett fördragsbrottsförfarande mot Polen (C-619/18 och C-192/18). I domen av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet), C-619/18, EU:C:2019:531 konstaterade domstolen att åtgärder som sänker pensionsåldern för domare vid Högsta domstolen och ger Republiken Polens president rätt att efter eget skön förlänga förordnandet för domare vid Högsta domstolen är oförenliga med Polens skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, då de strider mot principerna om domares oavsättlighet och oavhängighet som skyddas genom unionsrätten.

5. Närmare bestämt är förklaringarna i besluten om hänskjutande otillräckliga och akterna i målen innehåller inte tillräckliga uppgifter med avseende på kopplingen mellan de berörda åtgärderna som medlemsstaten vidtagit och de tillämpliga unionsrättsliga bestämmelserna, närmare bestämt artikel 19.1 andra stycket FEU som skyddar mot strukturella åsidosättanden av rättsväsendets oavhängighet [6] genom att föreskriva att medlemsstaterna ska ”fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten”. [7]

6. Med andra ord har kraven på innehållet i begäran om förhandsavgörande enligt artikel 94 i domstolens rättegångsregler, som domstolen upprepade gånger har uttalat måste följas noggrant, [8] inte uppfyllts. Dessa krav återges även i domstolens rekommendationer till nationella domstolar om begäran om förhandsavgörande. [9]

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

7. Artikel 19.1 andra stycket FEU har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten.”

B. Polsk rätt

1. 2017 års lag om Högsta domstolen

8. Artikel 3 i Ustawa o Sądzie Najwyższym (lagen om Högsta domstolen) av den 8 december 2017 (Dz. U. 2018, position 5, 650, 771, 847, 848, 1045 och 1443) (nedan kallad 2017 års lag om Högsta domstolen) som trädde i kraft den 3 april 2018 föreskriver att Högsta domstolen ska indelas i flera avdelningar, inbegripet avdelningen för disciplinmål.

9. Artikel 27 i 2017 års lag om Högsta domstolen har följande lydelse:

”1. Avdelningen för disciplinmål har befogenhet i

1) disciplinära förfaranden

   a) mot domare vid Högsta domstolen

6 Se punkterna 92 och 125 i förevarande förslag till avgörande.

7 Som jag påpekade i mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Polen (De allmänna domstolarnas oavhängighet), C-192/18, EU:C:2019:529, hänvisar jag till begreppet ”effective legal protection” (i den svenska språkversionen ”effektivt domstolsskydd”) enligt lydelsen i den engelska språkversionen av artikel 19.1 andra stycket FEU, medan jag även inser att domstolen har ansett att bestämmelsen garanterar ”effective judicial protection” (i den svenska språkversionen också ”effektivt domstolskydd”). Se, till exempel, dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Indépendance de la Cour suprême), C-619/18, EU:C:2019:531, i synnerhet punkterna 3, 48, 54 och där angiven rättspraxis. Det verkar finnas en liknande lydelse i vissa språkversioner av bestämmelsen vilket framgår av ovannämnda dom (till exempel maltesiska: ”protezzjoni legali effettiva” och ”protezzjoni ġudizzjarja effettiva”; polska: ”skutecznej ochrony prawnej” och ”skutecznej ochrony sądowej”), medan andra språkversioner formulerar det annorlunda (till exempel nederländska: ”daadwerkelijke rechtsbescherming”, franska: ”protection juridictionnelle effective”, spanska: ”tutela judicial efectiva”).

8 Se, till exempel, dom av den 5 juli 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 19), och dom av den 2 maj 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, punkt 19).

9 Se, till exempel, dom av den 13 december 2018, Rittinger m.fl. (C-492/17, EU:C:2018:1019, punkt 38). Rekommendationerna publicerade i EUT C 257, 2018, s. 1 (nedan kallade domstolens rekommendationer).

b) som prövas av Högsta domstolen i samband med disciplinära förfaranden på grundval av följande lagar

…

— ustaw z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskozych (Dz. U. 2017, position 2243 och 2265 och Dz. U. 2018, position 3 och 5) (lag av den 21 augusti 1997 om militärdomstolarnas organisation),

…

— ustaw z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lag av den 27 juli 2001 om allmänna domstolars organisation),

…

2. Avdelningen för disciplinmål ska bestå av

1) Första enheten;

2) Andra enheten.

3. Den första enheten ska särskilt pröva mål

1) rörande domare i Högsta domstolen;

2) rörande domare och åklagare som gjort sig skyldiga till överträdelser av disciplinär karaktär som uppfyller kriterierna för uppsåtligt brott som omfattas av allmänt åtal och överträdelser som anges i en sådan ansökan som avses i artikel 97.3.

4. Andra enheten ska särskilt pröva mål

1) om överklaganden av domar som meddelats av disciplinära domstolar i första instans i mål som rör domare och åklagare samt beslut och avgöranden som avslutar förfarandet;

2) kassationstalan mot disciplinära avgöranden;

3) överklagande av beslut som fattats av Nationella domstolsrådet.”

10. Artikel 29 i 2017 års lag om Högsta domstolen föreskriver följande:

”Högsta domstolens domare utnämns av Republiken Polens president på förslag av Nationella domstolsrådet.”

2. Lagen om Nationella domstolsrådet

11. Enligt artikel 3 i Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lag om Nationella domstolsrådet) av den 12 maj 2011 (Dz. U. 2018, position 389, 848 och 1045) (nedan kallad lagen om Nationella domstolsrådet):

”2. Dessutom ska rådet utföra andra uppgifter som fastställs genom lag, särskilt:

4) utse den särskilda åklagaren i disciplinära förfaranden mot ordinarie och biträdande domare i allmänna domstolar och den särskilda åklagaren i disciplinära förfaranden mot domare i militära domstolar.”

12. Artikel 7 i lagen om KRS föreskriver följande:

”Förste ordföranden i Högsta domstolen, förste ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen och justitieministern ska vara ledamöter i rådet så länge de innehar dessa ämbeten.”

13. Artikel 8 i lagen om KRS föreskriver följande:

”1. En person som utses av Republiken Polens president ska vara ledamot i rådet utan någon angiven mandatperiod och kan när som helst entledigas.

2. Mandatet för den person som utses av presidenten löper ut senast tre månader efter utgången av mandattiden för Republiken Polens president eller efter att denne avgått.”

14. Artikel 9 i lagen om KRS har följande lydelse:

”1. Sejmen [andra kammaren i polska parlamentet] ska bland dess ledamöter välja fyra ledamöter till rådet för en mandatperiod på fyra år.

2. Senaten [första kammaren i polska parlamentet] ska bland dess senatorer välja fyra ledamöter till rådet för en mandatperiod på fyra år.

3. Rådets ledamöter som utses av sejmen och senaten ska fullgöra sina uppdrag till dess att nya ledamöter utses.”

15. Artikel 9a i lagen om KRS föreskriver följande:

”1. Sejmen ska bland domarna i Högsta domstolen, allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar och militära domstolar utse femton ledamöter till rådet för en gemensam mandatperiod på fyra år.

2. När sejmen genomför det val som avses i punkt 1 ska den, så långt möjligt, beakta behovet av att domare från domstolar av olika slag och instanser är representerade i rådet.

3. Den gemensamma mandatperioden för de nya ledamöter av rådet som utsetts bland domarna ska inledas dagen efter den dag då de valdes. De ledamöter av rådet som tillsatts för föregående mandatperiod ska fullgöra sina uppgifter till och med den dag då de nya rådsledamöternas gemensamma mandattid inleds.”

16. I artikel 11a i lagen om rådet föreskrivs följande:

”2. De enheter som har rätt att föreslå kandidater till ledamot i rådet är grupper om minst: 1) 2 000 medborgare i Republiken Polen som är över arton år, har full rättskapacitet och utövar fullständiga offentliga rättigheter, 2) 25 domare, med undantag av pensionerade domare”

17. Artikel 11d i lagen om KRS föreskriver dessutom följande:

”1. Sejmens talman ska begära att parlamentsgrupperna inom sju dagar nominerar kandidater till ledamöter i rådet.

2. En parlamentsgrupp ska bland de domare vars kandidaturer har ingetts i enlighet med artikel 11a nominera högst nio kandidater till ledamöter i rådet.

3. Om det totala antalet kandidater som föreslagits av parlamentsgrupperna är färre än 15, ska sejmens presidium, bland de namn som har ingetts i enlighet med det förfarande som anges i artikel 11a, nominera det antal kandidater som understiger 15.

4. Den behöriga parlamentskommittén ska upprätta en förteckning över de 15 kandidater till ledamöter i rådet som den utser bland de kandidater som nominerats enligt punkterna 2 och 3, förutsatt att listan innehåller åtminstone en kandidat som nominerats av varje fungerande parlamentsgrupp inom 60 dagar från det första sammanträdet i sejmen under den valperiod då valet genomförs, förutsatt att kandidaten nominerats av gruppen i enlighet med det förfarande som avses i punkt 2

5. Sejmen ska vid nästa sammanträde utse ledamöter i rådet för en gemensam mandatperiod om fyra år genom att med tre femtedels majoritet, i närvaro av minst hälften av det lagstadgade antalet parlamentsledamöter, rösta om den förteckning över kandidater som avses i punkt 4.

6. Om ledamöter av rådet inte kan utses i enlighet med det förfarande som anges i punkt 5, ska sejmen utse ledamöter av rådet genom att med absolut majoritet av de avgivna rösterna, i närvaro av minst hälften av det lagstadgade antalet parlamentsledamöter, rösta om den förteckning över kandidater som avses i punkt 4. …”

3. Lagen om allmänna domstolar

18. Artikel 22a i Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lagen om allmänna domstolar) av den 27 juli 2001 (Dz. U. 2018, position 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045 och 1443) nedan kallad lagen om allmänna domstolar) föreskriver följande:

”5. En domare eller en biträdande domare vars arbetsuppgifter ändrats på ett sådant sätt att dennes ansvarsområden ändras, i synnerhet överföring till en annan avdelning vid domstolen, kan överklaga till nationella rådet för domstolsväsendet inom sju dagar efter tilldelningen av det nya ansvarsområdet. Överklagande får inte ske i följande fall:

1) Överföring sker till en avdelning där mål av samma typ handläggs.

2) Domaren eller den biträdande domaren anförtros uppgifter vid samma avdelning enligt principer som gäller för andra domare, och i synnerhet överklaganden av indelningen i sektioner eller andra former av specialiserade enheter.

6. Ett sådant överklagande som avses i punkt 5 ska inges via domstolens ordförande, vilken ombesörjt den fördelning av arbetsuppgifter som är föremål för överklagandet. Domstolens ordförande ska översända överklagandet till [KRS] inom 14 dagar från mottagandet av överklagandet, tillsammans med en redogörelse för dennes ställningstagande i ärendet. [KRS] ska anta ett beslut som fastställer eller avvisar domarens överklagande med beaktande av de överväganden som avses i punkt 1. Ett beslut från [KRS] som rör ett överklagande som avses i punkt 5 behöver inte motiveras. Beslutet som [KRS] antar kan inte överklagas. Fram till dess att ett beslut antas fullgör domaren eller den biträdande domaren sina arbetsuppgifter.”

19. I artikel 82c i lagen om allmänna domstolar anges följande:

”En domare är skyldig att utföra de arbetsuppgifter som åligger en domare vid en disciplinär domstol inom en appellationsdomstol som denne tilldelats.”

20. Artikel 107 i lagen om allmänna domstolar föreskriver följande:

”1. För fel i tjänsten, inbegripet tydlig och uppenbar överträdelse av rättsregler och åsidosättande av tjänstens värdighet (överträdelser av disciplinär karaktär), åläggs domaren disciplinpåföljd.

2. Domare kan bli föremål för disciplinpåföljd även för deras beteende innan de tillträdde sitt ämbete, om de underlåtit att fullgöra skyldigheter som följde av det statliga ämbete som innehades vid den aktuella tidpunkten.”

21. I artikel 109a i lagen om allmänna domstolar anges följande:

”1. En lagakraftvunnen dom av den disciplinära domstolen ska offentliggöras.

2. Den disciplinära domstolen får avstå från att offentliggöra domen, om det inte behövs för att uppnå ändamålet med det disciplinära förfarandet eller är nödvändigt för att skydda berättigade privata intressen. …”

22. Artikel 110 i lagen om allmänna domstolar föreskriver följande:

”1. Disciplinärenden som rör domare prövas

1) i första instans,

   a) vid disciplinära domstolar inom appellationsdomstolar med en sammansättning av tre domare,

   b) vid Högsta domstolen med en sammansättning av två domare från avdelningen för disciplinmål och en lekmannadomare vid Högsta domstolen i fråga om uppsåtliga brott som omfattas av allmänt åtal eller uppsåtliga skattebrott eller i ärenden där Högsta domstolen begär prövning av ett disciplinärende och överträdelsen har preciserats,

2) i andra instans – Högsta domstolen med en sammansättning av två domare vid avdelningen för disciplinmål och en lekmannadomare vid Högsta domstolen.”

23. Artikel 110a i lagen om allmänna domstolar föreskriver följande:

”1. Justitieministern ska anförtro en domares uppgifter vid den disciplinära domstolen inom en appellationsdomstol till en domare vid allmän domstol som kan styrka tio års tjänst som domare, efter att ha konsulterat [KRS].”

24. Artikel 112 i lagen om allmänna domstolar föreskriver följande:

”3. Justitieministern utser en särskild åklagare för disciplinära förfaranden mot domare vid allmänna domstolar och två biträdande särskilda åklagare för en period om fyra år.”

25. I artikel 112b i lagen om allmänna domstolar föreskrivs följande:

”1. Justitieministern får utse en särskild åklagare för disciplinära förfaranden hos justitieministern i syfte att handlägga ett specifikt ärende rörande en domare. Utseendet av en särskild åklagare för disciplinära förfaranden hos justitieministern utesluter övriga särskilda åklagare från att vidta åtgärder i ärendet.

2. En särskild åklagare för disciplinära förfaranden hos justitieministern utses bland domare vid allmänna domstolar eller domare vid Högsta domstolen. Är det fråga om överträdelser av disciplinär karaktär som består i ett uppsåtligt brott som omfattas av allmänt åtal kan den särskilda åklagaren för disciplinära förfaranden hos justitieministern också utses bland de åklagare som anvisas av riksåklagaren. I motiverade fall, särskilt i händelse av dödsfall eller långvarigt hinder för utövandet av uppdraget som särskild åklagare för disciplinära förfaranden hos justitieministern, utser justitieministern som annan domare som ersättare eller, i fråga om överträdelser av disciplinär karaktär som består i ett uppsåtligt brott som omfattas av allmänt åtal, en annan domare eller åklagare.

3. Den särskilda åklagaren för disciplinära förfaranden hos justitieministern kan inleda ett förfarande på begäran av justitieministern eller delta i ett pågående förfarande.

4. Utnämning av en särskild åklagare för disciplinära förfaranden hos justitieministern ska vara detsamma som en begäran om att inleda en utredning eller ett disciplinärt förfarande.”

26. I artikel 114 i lagen om allmänna domstolar anges följande:

”1. En särskild åklagare för disciplinära förfaranden ska utföra utredningsåtgärder på begäran av justitieministern, ordföranden för en appellationsdomstol eller ordföranden för en distriktsdomstol, kollegiet av en appellationsdomstol eller kollegiet för en distriktsdomstol, [KRS] eller på eget initiativ efter den preliminära granskningen av de omständigheter som krävs för att fastställa huruvida ett disciplinärt brott har begåtts. Utredningsverksamheten bör genomföras inom 30 dagar från det att den särskilda åklagaren för disciplinära förfaranden har vidtagit de första åtgärderna.

…

9. Om den särskilda åklagaren för disciplinära förfaranden inte finner några skäl för att inleda ett disciplinärt förfarande efter en begäran från behörig myndighet, ska den särskilda åklagaren besluta om avslag på begäran om inledande av ett förfarande. En kopia av beslutet ska delges den myndighet som framställt begäran att inleda ett disciplinärt förfarande, det behöriga kollegiet för appellationsdomstolen eller den distriktsdomstolen, och den berörda personen. En kopia av beslutet ska även delges justitieministern, som kan göra en invändning inom trettio dagar. Framställandet av en invändning motsvarar en skyldighet att inleda ett disciplinärt förfarande och anvisningarna från justitieministern om det fortsatta förfarandet är bindande för den särskilda åklagaren för disciplinära förfaranden.

10. Om ett disciplinärt förfarande inte ger anledning att inge en ansökan till den disciplinära domstolen om att pröva det disciplinära ärendet, beslutar den särskilda åklagaren för disciplinära förfaranden om att avsluta det disciplinära förfarandet.

11. Inom sju dagar från delgivningen av det beslut som avses i punkt 10, kan den berörda personen, den myndighet som framställt begäran att inleda ett disciplinärt förfarande och det behöriga kollegiet inge ett överklagande till den disciplinära domstolen.”

27. Artikel 115a i lagen om allmänna domstolar föreskriver följande:

”1. För det fall att den berörda personen eller dennes ombud utan giltigt skäl inte närvarar vid en förhandling eller ett sammanträde (efter att ha delgetts kallelse) hindrar det inte prövningen av ärendet.

2. Om ärendet inte kan prövas på grund av den berörda personens motiverade frånvaro och denne inte har något ombud, ska den disciplinära domstolen på eget initiativ utse ett ombud och fastställa en tidsfrist för ombudet att sätta sig in i handlingarna i ärendet.

3. Den disciplinära domstolen ska fortsätta förfarandet trots den berörda personens eller dennes ombuds motiverade frånvaro (efter delgiven kallelse), såvida detta inte strider mot ett ändamålsenligt genomförande av det disciplinära förfarandet.”

28. Artikel 115b i lagen om allmänna domstolar föreskriver följande:

”1. När den disciplinära domstolen på grundval av det material som samlats in av den särskilda åklagaren för disciplinära förfaranden, finner att det inte råder något tvivel om omständigheterna för överträdelsen och det fel som begåtts av den berörda personen och att det räcker att påföra de sanktioner som föreskrivs i artikel 109.1 punkterna 1–3, kan den besluta om strafföreläggande.

2. Beslut om strafföreläggande meddelas av den disciplinära domstolen i endomarsits.

3. Den påföljd som avses i artiklarna 109.1 punkt 2a ska i strafföreläggandet fastställas till ett belopp motsvarande 5 till 10 procent av grundlönen för en period av sex månader till ett år.”

29. I artikel 115c i lagen om allmänna domstolar anges följande:

”Bevisning som erhållits i ett straffrättsligt förfarande enligt bestämmelserna i artiklarna 168b, 237 eller 237a i Kodeks postępowania karnego [polska straffprocesslagen] eller till följd av operativ övervakning kan användas inom ramen för det disciplinära förfarandet.”

30. Artikel 125 i lagen om allmänna domstolar föreskriver följande:

”[KRS], förste ordföranden för Högsta domstolen och justitieministern får begära återupptagande av det disciplinära förfarandet.”

31. Artikel 126.1 i lagen om allmänna domstolar föreskriver följande:

”Återupptagande av det disciplinära förfarandet till nackdel för den berörda personen får äga rum om förfarandet avslutades eller dom meddelades på grund av brott, eller om det inom fem år från avslutandet av förfarandet eller meddelandet av domen har framkommit nya omständigheter eller bevis som skulle kunna motivera en fällande dom eller en strängare påföljd”

32. Artikel 129 i lagen om allmänna domstolar föreskriver följande:

”1. Den disciplinära domstolen får ta en domare ur tjänst, mot vilken ett disciplinärt förfarande eller ett förfarande angående rättskapacitet har inletts, samt när ett beslut om bemyndigande att inleda straffrättsliga förfaranden mot domaren har meddelats.

2. Om den disciplinära domstolen meddelar ett beslut om bemyndigande att inleda straffrättsliga förfaranden mot en domare för ett uppsåtligt brott som omfattas av allmänt åtal, ska den ex officio stänga av domaren från sin tjänst.

3. Den disciplinära domstolen ska när den stänger av en domare från sin tjänst sätta ned hans lön med mellan 25 och 50 procent under den tid som avstängningen varar. Detta gäller inte personer avseende vilka förfaranden om bristande rättshandlingsförmåga har inletts.

3a. Om den disciplinära domstolen meddelar beslut om bemyndigande att inleda straffrättsliga förfaranden mot en pensionerad domare för ett uppsåtligt brott som omfattas av allmänt åtal, ska pensionen ex officio minskas med mellan 25 och 50 procent under det disciplinära förfarandet.

4. Om det disciplinära förfarandet har avbrutits eller avslutats med friande dom ska all utebliven lön eller pension återbetalas till det fulla beloppet.”

III. Bakgrund, förfarandet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

33. Mål C-558/18 avser en talan som väckts av staden Łowicz, Polen (nedan kallad kommunen) mot staten (finansministeriet) som företräds av guvernören i provinsen Łódź, Polen (nedan kallad finansministeriet eller staten) vid Sąd Okręgowy w Łodzi, Wydział I Cywilny (Distriktsdomstolen i Łódź, första avdelningen för tvistemål).

34. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att talan avser tillämpningen av artikel 49 i Ustawa dochodach jednostek samorządu terytorialnego (lagen om kommunala enheters inkomster) av den 13 november 2003 (Dz. U. 2017, position 1453, 2203, 2260 och Dz. U. 2018, position 317). Kommunen har gjort gällande att den under perioden 2005–2015 inte fick tillräckliga subventioner för att utföra de uppgifter som delegerats av staten, och begärde betalning av 2 357 148 polska zloty (PLN) för att täcka dessa kostnader. Den hänskjutande domstolen har angett att det är sannolikt att avgörandet i målet kommer att utfalla till statens nackdel. Detta har lett till att den hänskjutande domstolen hyser verklig rädsla för att deltagande domare kommer att bli föremål för disciplinära åtgärder om de meddelar ett visst avgörande.

35. Mål C-563/18 avser ett straffrättsligt förfarande som inletts av Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (inledningsvis Prokuratura Okręgowa w Płocku) (Riksåklagaren företrädd av nationella åklagarmyndigheten, Polen (inledningsvis distriktsåklagarmyndigheten i Płock, Polen)) mot VX, WW och XV (nedan kallade de tilltalade) inför Sąd Okręgowy w Warszawie w VIII Wydziale Karnym (Distriktsdomstolen i Warszawa, åttonde avdelningen för brottmål) vars ordförande är domaren Igor Tuleya.

36. Enligt begäran om förhandsavgörande avser målet vid den nationella domstolen en utredning av Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (inledningsvis Prokuratura Okręgowa w Płocku) (Riksåklagaren företrädd av nationella åklagarmyndigheten, Polen (inledningsvis distriktsåklagarmyndigheten i Płock, Polen)) avseende verksamhet som bedrivs av medlemmar i en organiserad kriminell sammanslutning som bland annat utför mord och kidnappningar av personer i syfte att erhålla pengar för deras frisläppande. De tilltalade har medgett ansvar för de brottsliga handlingar som lagts dem till last och ansökt om att beviljas status som samarbetande vittnen då de samarbetat med de brottsbekämpande myndigheterna. Mot denna bakgrund har den hänskjutande domstolen angett att den behöver pröva om den ska tillämpa en särskild nedsättning av påföljden enligt artikel 60.3–60.5 i den polska strafflagen. Tillämpningen av en sådan nedsatt påföljd har lett till att den hänskjutande domstolen hyser en verklig rädsla för att deltagande domare, i synnerhet domaren Igor Tuleya, kommer att bli föremål för disciplinära åtgärder om de meddelar ett visst avgörande.

37. De hänskjutande domstolarna ifrågasätter huruvida den nya ordningen för disciplinära förfaranden mot domare i Polen är förenlig med artikel 19.1 andra stycket FEU.[10] De anger att justitieministern, som även är riksåklagare, på grund av ändringar i systemet för disciplinära förfaranden mot domare, i förening med lagen om KRS och lagen om allmän domstol, har fått ett avgörande inflytande över inledandet och genomförandet av disciplinära förfaranden mot domare. De hänskjutande domstolarna anser att disciplinära domstolar, till följd av den antagna modellen för disciplinära förfaranden, kan bli ett verktyg för att avlägsna personer som meddelar avgöranden som myndigheterna är missnöjda med, och att hotet om inledande av ett disciplinärt förfarande för domstolsavgöranden som meddelas kan få en förlamande effekt på domare, vilket utgör ett direkt hot mot rättsväsendets oberoende och medför en risk för att domstolarna används för politiska syften. I detta avseende har de hänskjutande domstolarna bland annat gjort följande iakttagelser.

38. För det första har domarna i den nyligen inrättade avdelningen för disciplinmål vid Högsta domstolen (nedan kallad avdelningen för disciplinmål), som prövar disciplinärenden som rör domare, valts ut av KRS för utnämning av Polens president. Trots detta väljs nu ledamöterna i KRS i första hand av de lagstiftande myndigheterna, och därför återspeglar dess medlemmar de politiska valen i det styrande politiska partiet i Polen. Detta bekräftas även av de kandidater som KRS väljer till avdelningen för disciplinmål, vilket väcker farhågor om huruvida disciplinära förfaranden mot domare är rättvisa och opartiska. KRS har även blivit ett kvasidisciplinärt organ som prövar överklaganden av domstolsbeslut om överföring av en domare till en annan domstolsavdelning.

39. Dessutom utser justitieministern domare till disciplinära domstolar inom appellationsdomstolarna, och de gällande bestämmelserna ålägger domare en skyldighet att tjänstgöra som domare i disciplinära förfaranden, eftersom en domares vägran att göra det medför en möjlighet att inleda ett disciplinärt förfarande mot den domaren. Justitieministern utser också den särskilda åklagaren för disciplinära förfaranden och två biträdande särskilda åklagare för disciplinära förfaranden mot domare vid allmänna domstolar, vilket ger justitieministern inflytande över inledandet av disciplinära förfaranden mot domare. Det finns ett nytt organ som kallas den särskilda åklagaren för disciplinära förfaranden hos justitieministern som utses av justitieministern för att handlägga specifika ärenden mot domare. Detta organ har en priviligierad ställning, eftersom övriga särskilda åklagare utesluts från att behandla ett ärende som har tilldelats den särskilda åklagaren för disciplinära förfaranden hos justitieministern. Justitieministern kan invända mot en särskild åklagares beslut att inte inleda ett förfarande, vilket kan leda till att förfarandet fortsätter utan en fastställd tidsram.

40. Det finns även farhågor för att de processrättsliga garantier som ges domare inom ramen för disciplinära förfaranden är begränsade. I synnerhet kan en disciplinär domstol genomföra ett förfarande trots att den tilltalade domaren eller dennes ombud haft giltiga skäl att frånvara. Det finns möjlighet att utfärda ett strafföreläggande och att använda bevis som härrör från straffrättsliga förfaranden mot en domare. Definitionen av de brott som en domare kan hållas ansvarig för oklar. Dessutom kan justitieministern begära återupptagande av disciplinära förfaranden i vissa fall, vilket innebär att en dom från den disciplinära domstolen inte hindrar den tilltalade domaren från att senare sällas till ansvar för samma gärning.

41. De hänskjutande domstolarna har angett att den nya disciplinära ordningen för domare och bestämmelserna i 2017 års lag om Högsta domstolen, lagen om KRS och lagen om allmänna domstolar som anges i besluten om hänskjutande är av grundläggande betydelse för de avgöranden som ska meddelas i de nationella målen, eftersom dessa avgöranden kan medföra att domarna som dömer i målen utsätts för politiskt motiverade disciplinära påföljder på grundval av nämnda polska lagar. De anser att detta strider mot artikel 19.1 andra stycket FEU och att det således är nödvändigt att tolka denna bestämmelse för att de hänskjutande domstolarna ska kunna döma i målen. De anser vidare att tolkningen av artikel 19.1 andra stycket FEU är relevant i de nationella målen, eftersom

10 De hänvisar i detta avseende i synnerhet till dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), och dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586.

artikel 267 FEUF ger dem visst utrymme att fastställa vilka unionsbestämmelser som är nödvändiga att tolka för att kunna avgöra de nationella målen, och att de bestämmelser i den polska lagstiftningen som rör disciplinära förfaranden mot domare har en verklig och inte rent hypotetisk betydelse för avgörandena i dessa mål.

42. De hänskjutande domstolarna understryker vidare att de är europeiska domstolar, eftersom deras behörighet omfattar de områden som omfattas av unionsrätten i enlighet med artikel 19.1 andra stycket FEU.

43. Mot bakgrund av dessa omständigheter beslutade Sąd Okręgowy w Łodzi (Distriktsdomstolen i Łódź) att förklara förfarandet i mål C-558/18 vilande och hänskjuta följande fråga till domstolen för förhandsavgörande:

”Ska artikel 19.1 andra stycket i fördraget om Europeiska unionen tolkas så, att medlemsstaternas skyldighet enligt denna bestämmelse att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten, utgör hinder för bestämmelser som väsentligt ökar risken för ett åsidosättande av garantierna för oavhängiga disciplinära förfaranden mot domare i Polen genom

(1) ett politiskt inflytande på det disciplinära förfarandet,

(2) en risk för att systemet för disciplinära åtgärder används för politisk kontroll av innehållet i domstolarnas avgöranden och

(3) att medföra en möjlighet att använda bevis som erhållits genom brott i disciplinära förfaranden mot domare?”

44. Även Sąd Okręgowy w Warszawie (Distriktsdomstolen i Warszawa) beslutade att förklara förfarandet i mål C-563/18 vilande och hänskjuta följande fråga till domstolen för förhandsavgörande:

”Ska artikel 19.1 andra stycket i fördraget om Europeiska unionen tolkas så, att medlemsstaternas skyldighet enligt denna bestämmelse att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten, utgör hinder för bestämmelser som väsentligt ökar risken för ett åsidosättande av garantierna för oavhängiga disciplinära förfaranden mot domare i Polen genom ett politiskt inflytande på det disciplinära förfarandet och en risk för att systemet för disciplinära åtgärder används för politisk kontroll av innehållet i domstolarnas avgöranden?”

IV. Händelser som inträffade efter besluten att begära förhandsavgörande

45. Med stöd av punkt 24 i domstolens rekommendationer[11] ingav de hänskjutande domstolarna skrivelser som kompletterade deras begäran om förhandsavgörande, i syfte att underrätta domstolen om vilka händelser som hade inträffat till följd av dessa begäranden.

46. Med avseende på mål C-558/18 angav den hänskjutande domstolen, i den första skrivelsen av den 7 december 2018, bland annat att den biträdande särskilda åklagaren för disciplinära förfaranden mot domare vid allmänna domstolar hade kallat domaren Ewa Maciejewska, som framställde begäran om förhandsavgörande i mål C-558/18, för att höra henne som vittne vid en förhandling den

11 Punkt 24 i domstolens rekommendationer anger i tillämpliga delar följande: ”Förfarandet för förhandsavgörande förutsätter att ett mål faktiskt är anhängigt vid den hänskjutande domstolen. Denna måste därför underrätta EU-domstolen om alla beslut under rättegången som kan påverka hänskjutandet (i synnerhet när talan i det nationella målet har återkallats eller parterna har förlikats), men även om andra händelser som innebär att målet avslutas.”

20 september 2018 ”angående inskränkningen av domstolens ordförandes oavhängighet när denne ska meddela ett avgörande” i målet vid den nationella domstolen. Den särskilda åklagaren begärde också ut information från ordföranden för Sąd Okręgowy w Łodzi (Distriktsdomstolen i Łódź) angående antalet betalningsanspråk mot staten som registrerats hos den första tvistemålsavdelningen vid Sąd Okręgowy w Łodzi (Distriktsdomstolen i Łódź) mellan januari 2015 och den 31 augusti 2018, en förteckning över de mål av detta slag som tilldelats domaren Ewa Maciejewskas avdelning, i förening med uppgifter om innehållet i de meddelade domarna, inklusive angivande av målnummer i de mål där domskäl redovisas.

47. I den andra skrivelsen av den 11 december 2018 har den hänskjutande domstolen i mål C-558/18 angett att domaren Ewa Maciejewska har mottagit en begäran från den biträdande särskilda åklagaren för disciplinära förfaranden mot domare vid allmänna domstolar om att avge ett ”skriftligt yttrande om ett eventuellt överskridande av [den hänskjutande domstolens] behörighet, som består i en begäran om förhandsavgörande som framställts av den domstolen i strid med villkoren i artikel 267 [FEUF]”.

48. Vad gäller mål C-563/18 har den hänskjutande domstolen, i enlighet med den första skrivelsen av den 30 oktober 2018, angett att Igor Tuleya är föremål för sex förfaranden som inletts av den särskilda åklagaren för disciplinära förfaranden mot domare vid allmänna domstolar, varav ett av förfarandena avser skälen till de hänskjutande domstolarnas begäran om förhandsavgörande i målen C-558/18 och C-563/18.

49. I den andra skrivelsen av den 12 december 2018 har den hänskjutande domstolen i mål C-563/18 särskilt betonat att domaren Igor Tuleya är föremål för sju förfaranden som genomförs av den särskilda åklagaren för disciplinära förfaranden mot domare vid allmänna domstolar och att han har mottagit en begäran från den biträdande särskilda åklagaren för disciplinära förfaranden mot domare vid allmänna domstolar om att avge ett ”skriftligt yttrande om ett eventuellt överskridande av [den hänskjutande domstolens] behörighet, som består i en begäran om förhandsavgörande som framställts av den domstolen i strid med villkoren i artikel 267 [FEUF]”.

V. Förfarandet vid domstolen

50. Domstolen beslutade att de båda målen skulle förenas vad gäller det muntliga förfarandet och domen.

51. Genom beslut av den 1 oktober 2018 [12] avslog domstolens ordförande de hänskjutande domstolarnas ansökan om att målet ska handläggas skyndsamt enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 105.1 domstolens rättegångsregler.

52. Domstolens ordförande förordnade genom beslut av den 12 november 2018 att de aktuella målen skulle avgöras med förtur enligt artikel 53.3 i domstolens rättegångsregler.

53. Skriftliga yttranden rörande frågorna i de aktuella målen har ingetts av Skarb Państwa – Wojezoda Łódzki (finansministeriet – guvernören i provinsen Łódź), Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (inledningsvis Prokuratura Regionalna w Łodzi) (Riksåklagaren företrädd av nationella åklagarmyndigheten, Polen (inledningsvis regionala åklagarmyndigheten i Łódź, Polen) och Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (inledningsvis Prokuratura Regionalna w Łodzi) (Riksåklagaren företrädd av nationella åklagarmyndigheten, Polen (inledningsvis distriktsåklagarmyndigheten i Płock, Polen) (nedan kallad Riksåklagaren), den nederländska regeringen, Republiken Lettland, Republiken Polen och Europeiska kommissionen.

12 Miasto Łowicz och Prokuratura Okręgowa w Płocku (C-558/18 och C-563/18, ej publicerad, EU:C:2018:923).

54. Riksåklagaren, Rzecnik Praw Obywatelskich (kommissarien för mänskliga rättigheter, Polen), Republiken Polen, Eftas övervakningsmyndighet och Europeiska kommissionen utvecklade sina ståndpunkter vid den muntliga förhandlingen den 18 juni 2019. [13]

VI. Sammanfattning av parternas ståndpunkter

A. Processrättsliga invändningar

55. Finansministeriet och Polen har gjort gällande att tvisten i målet vid den nationella domstolen avser rent interna förhållanden och att den inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. Finansministeriet har betonat att artikel 19.1 FEU inte har något samband med det nationella målet och att inget av de undantag som rör interna situationer i rättspraxis motiverar EU-domstolens behörighet i förevarande mål. [14]

56. Polen har i likhet med Riksåklagaren bland annat gjort gällande att bestämmelser om disciplinära förfaranden mot domare omfattas av medlemsstaternas behörighet och att unionsrätten därför inte är tillämplig vid bedömningen av dessa. Polen anser att det inte är möjligt att härleda några särskilda normer för disciplinära förfaranden från artikel 19.1 FEU. Polen betonade vid förhandlingen att medlemsstaternas åtgärder enligt domstolens praxis [15] i själva verket, och inte potentiellt, ska omfattas av de områden som omfattas av unionsrätten i enlighet med artikel 19.1 andra stycket FEU. Riksåklagaren har vidare gjort gällande att medlemsstaternas behörighet vad gäller rättsväsendets organisation inte ändrades genom Lissabonfördraget, vilket återspeglas i den tyska federala författningsdomstolens dom i målet Lissabon. [16]

57. Kommissionen har – visserligen utan att ha framställt någon formell invändning i detta avseende – för fullständighetens skull gjort gällande att målet vid den nationella domstolen inte faller inom de områden som omfattas av unionsrätten i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU. Den har med avseende på mål C-558/18 påpekat att utövandet av uppgifter inom offentlig förvaltning inte omfattas av unionsrätten och i synnerhet inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. På samma sätt har kommissionen med avseende på mål C-563/18 anfört att målet vid den nationella domstolen avser polsk straffrätt och har särskilt påpekat att det inte faller inom tillämpningsområdet för artikel 4 b i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet (EUT L 300, 2008, s. 42) eller för artikel 7.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/343 av den 9 mars 2016 om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegången i straffrättsliga förfaranden (EUT L 65, 2016, s. 1).

13 Även om avdelningen för disciplinmål inte är part i målet vid den nationella domstolen och således inte kan delta i förevarande mål i enlighet med domstolens rättegångsregler, har domstolens ordförande, genom beslut av den 14 juni 2019, godtagit en handling som lämnats in av Polen från avdelningen för disciplinmål, närmare bestämt beslut nr 8 av allmänna domarförsamlingen vid avdelningen för disciplinmål vid Högsta domstolen av den 4 juni 2019, vilken innehåller denna avdelnings ståndpunkt i förevarande mål (se fotnoterna 17 och 30 i förevarande förslag till avgörande).

14 Finansministeriet har i synnerhet hänvisat till dom av den 18 oktober 1990, Dzodzi (C-297/88 och C-197/89, EU:C:1990:360), dom av den 5 december 2006, Cipolla m.fl. (C-94/04 och C-202/04, EU:C:2006:758), och dom av den 15 november 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).

15 Polen har i synnerhet hänvisat till dom av den 29 maj 1997, Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, punkt 16), och dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punkterna 39 och 40).

16 BVerfG, dom av den 30 juni 2009 (2 BvE 2/08), BVerfE 123, 267.

58. Finansministeriet, Riksåklagaren, Polen och kommissionen har gjort gällande att tolkningsfrågorna inte kan tas upp till prövning, eftersom de är hypotetiska och saknar koppling till tvisten vid den nationella domstolen. [17]

59. Finansministeriet, Riksåklagaren och Polen har gjort gällande att de hänskjutande domstolarna bland annat inte har redogjort för skälen till att de begär tolkning av artikel 19.1 FEU eller kopplingen mellan denna bestämmelse i unionsrätten och den nationella lagstiftning som är tillämplig i målen vid de nationella domstolarna, på det sätt som krävs enligt rättspraxis, artikel 94 i domstolens rättegångsregler och domstolens rekommendationer.

60. Finansministeriet, Riksåklagaren och Polen har vidare gjort gällande att domstolens svar inte är nödvändigt för att avgöra tvisterna vid de nationella domstolorna, eftersom dessa tvister inte har något samband med ordningen för disciplinära förfaranden i Polen och de berörda domarna för närvarande inte är föremål för några disciplinära förfaranden. De anser att besluten att begära förhandsavgörande har sin grund i domarnas subjektiva farhågor för att eventuellt underkastas ett disciplinärt förfarande, vilket är en hypotetisk fråga. Domstolen har befattat sig med liknande situationer i målen Falciola [18] och Nour [19], vilket ledde till att domstolen avvisade frågorna som hänskjutits. De har även gjort gällande att det skulle undergräva syftet med förfarandet för förhandsavgörande om nationella domstolar skulle kunna hänskjuta frågor som saknar samband med tvisten vid den nationella domstolen. Finansministeriet har understrukit att domstolens praxis [20] som mildrar villkoret avseende relevansen av de frågor som ställts för att avgöra målet vid den nationella domstolen inte är tillämplig i förevarande mål.

61. Polen och kommissionen har understrukit att den omständigheten att de hänskjutande domstolarna får avgöra frågor om tillämpning eller tolkning av unionsrätten inte är tillräckligt för att fastställa huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning, eftersom de ska vara relevanta och nödvändiga för att avgöra de tvister som är anhängiga vid de hänskjutande domstolarna. Riksåklagaren och kommissionen har vidare anfört att de aktuella målen skiljer sig från Associação Sindical dos Juízes Portugueses [21], eftersom tolkningen av artikel 19.1 FEU i det målet var relevant för avgörandet av tvisten i målet vid den nationella domstolen.

62. Kommissionen företräder uppfattningen att artikel 19.1 FEU inte är relevant för saken i målen vid de nationella domstolorna eller för någon fråga i förfarandenas inledningsskede (*quaestio in limine litis*). Kommissionen anser att domstolens svar skulle utgöra ett rådgivande utlåtande om allmänna eller hypotetiska frågor och således överskrida domstolens behörighet vid förfaranden för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF såsom den fastställts i praxis. [22] Kommissionen har medgett att det inte kan uteslutas att de farhågor som de hänskjutande domstolorna hyser vad gäller risken att bli föremål för disciplinära förfaranden är reella, men anser att denna omständighet inte förändrar det faktum att tolkningsfrågorna inte kan tas upp till sakprövning. Kommissionen betonade vid förhandlingen att de hänskjutande domstolarna inte har angett någon omständighet som skulle föranleda dem att fatta ett visst avgörande till följd av ett svar från domstolen avseende tolkningen av artikel 19.1 FEU.

17 Jag noterar att avdelningen för disciplinmål i beslutet där den redogör för sin ståndpunkt i förevarande mål (se fotnot 13 i förevarande förslag till avgörande) bland annat har gjort gällande att tolkningsfrågorna inte kan tas upp till sakprövning och saknar föremål, eftersom de inte har något samband med unionsrätten och att de är abstrakta och hypotetiska, eftersom de inte avser de tvister som är anhängiga vid den nationella domstolen, utan rör domstolarnas organisation i en medlemsstat, vilket omfattas av denna medlemsstats exklusiva behörighet.

18 Beslut av den 26 januari 1990 (C-286/88, EU:C:1990:33).

19 Beslut av den 25 maj 1998 (C-361/97, EU:C:1998:250).

20 Finansministeriet hänvisar till dom av den 16 december 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723), och dom av den 17 februari 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85).

21 Dom av den 27 februari 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

22 Kommissionen hänvisar i synnerhet till dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400), och dom av den 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

63. Den polska kommissarien för mänskliga rättigheter och Eftas övervakningsmyndighet har gjort gällande att tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning.

64. Den polska kommissarien för mänskliga rättigheter företräder uppfattningen att domen Falciola [23] inte är tillämplig i förevarande mål, eftersom den meddelades innan artikel 19.1 FEU infördes i fördragen. Han anser att det i förevarande fall är fråga om en unionsrättslig bestämmelse som i första hand införts i syfte att säkerställa den ändamålsenliga verkan av artikel 19.1 FEU och det förfarande för förhandsavgörande som föreskrivs i artikel 267 FEUF. Till följd av domen i målet Associação Sindical dos Juízes Portugueses [24] är skyddet för domares oavhängighet enligt artikel 19.1 i FEU tillämpligt när den nationella lagstiftaren anförtror en domstol frågor som rör unionsrätten och utsträcker sig till att omfatta all den dömande verksamhet som utövas av den nationella domstolen, så att denna bestämmelse inte förlorar sin ändamålsenliga verkan. Han anser också att de domare som skyddas av artikel 19.1 i FEU måste kunna inleda ett förfarande för förhandsavgörande utan att därigenom utsätta sig för en risk, och att avsaknaden av sådana garantier i sig utgör en unionsrättslig aspekt i förevarande mål, oberoende av det faktum att utredningar inleddes mot de hänskjutande domarna.

65. Den polska kommissarien för mänskliga rättigheter har vidare gjort gällande att frågorna som hänskjutits inte är hypotetiska och att domstolens svar är nödvändigt för att de hänskjutande domstolarna ska kunna meddela ett avgörande inom ramen för skyddet för rättsväsendets oberoende enligt artikel 19.1 andra stycket FEU. Han har betonat att det skulle strida mot domen Unibet [25] – där domstolen fastställde att kravet på effektivt domstolsskydd inte kan anses uppfyllt om den enda möjligheten att få till stånd en prövning av huruvida nationella bestämmelser strider mot unionsrätten är genom att den enskilde utsätter sig för en risk att bli föremål för påföljder – om den enda möjligheten för domare att ta upp frågan om domstolarnas oberoende är inom ramen för ett disciplinärt förfarande som riktas mot dem.

66. Eftas övervakningsmyndighet företräder uppfattningen att det följer av domen i målet Associação Sindical dos Juízes Portugueses [26] att domstolarnas oavhängighet utgör en odelbar helhet. Myndigheten anser att de nationella domstolarna alltid agerar i egenskap av EU-domstolar och inte endast när de avgör mål som uttryckligen rör unionsrätten. Den anser följaktligen att förevarande mål kan tas upp till sakprövning, eftersom frågan om vilka krav som ställs på domstolarnas oberoende med avseende på de nationella domstolarna utan tvekan är en unionsrättslig fråga.

B. Parternas ståndpunkter i sak

67. Den polska kommissarien för mänskliga rättigheter företräder uppfattningen att tolkningsfrågorna ska besvaras jakande. Han anser mot bakgrund av domstolens praxis [27] att Polens åtgärder i disciplinära förfaranden inte garanterar att domare skyddas från alltför omfattande kontroll av de verkställande myndigheterna. Han har till stöd för sin uppfattning bland annat anfört att justitieministern utser domare till de disciplinära domstolarna inom appellationsdomstolar för en bestämd mandatperiod, men att ämbetstiden upphör om domaren blir föremål för disciplinära påföljder och att det har förekommit situationer där domare har vägrat att inleda ett disciplinärt förfarande mot en annan domare och därefter i sin tur har blivit föremål för ett disciplinärt förfarande. Han har även påpekat att justitieministern utser de särskilda åklagarna för disciplinära

23 Beslut av den 26 januari 1990 (C-286/88, EU:C:1990:33).

24 Dom av den 27 februari 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 40).

25 Dom av den 13 mars 2007 (C-432/05, EU:C:2007:163, punkterna 62 och 64).

26 Dom av den 27 februari 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, punkterna 37 och 40).

27 Den polska kommissarien för mänskliga rättigheter hänvisar till dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i rättssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 67).

förfaranden mot domare vid allmänna domstolar och de två biträdande särskilda åklagarna, och att justitieministern kan invända mot en särskild åklagares beslut om att inte inleda ett disciplinärt förfarande, vilket innebär att ett sådant förfarande måste inledas, samt att justitieministerns anvisningar avseende förfarandets genomförande är bindande för den särskilda åklagaren.

68. Dessutom har den polska kommissarien för mänskliga rättigheter gjort gällande att justitieministern kan tillsätta den särskilda åklagaren för disciplinära förfaranden hos justitieministern, vilket utesluter alla övriga särskilda åklagare från att vidta åtgärder i ärendet och vars tillsättning är detsamma som en direkt begäran att inleda ett disciplinärt förfarande. Han har även gjort gällande att ett disciplinärt förfarande kan inledas utan någon tidsfrist för dess genomförande, vilket strider mot kravet på att mål ska avgöras inom skälig tid, och att justitieministern kan begära att ett disciplinärt förfarande ska återupptas vilket gör det möjligt att ställa en domare till svars för samma överträdelser i händelse av nya omständigheter eller bevis.

69. Den polska kommissarien för mänskliga rättigheter har dessutom framhållit att det saknas nödvändiga garantier för domarnas rätt till försvar i disciplinära förfaranden. Han har i synnerhet påpekat att den disciplinära domstolen kan avgöra ett disciplinärende, trots att den tilltalade domaren eller dennes ombud haft berättigade skäl att inte närvara. Han har även, med hänvisning till artikel 115c i lagen om allmänna domstolar, påpekat att det inte är motiverat att inom ramen för ett disciplinärt förfarande som rör fel som en domare begått i yrkesutövningen använda bevisning som erhållits i ett straffrättsligt förfarande. Enligt hans uppfattning finns även problematiska institutionella aspekter i systemet för disciplinära åtgärder, vilket bland annat omfattar användningen av lekmannadomare vid avdelningen för disciplinmål, eftersom det krävs juridiska kunskaper för att kunna avgöra disciplinmål, liksom omständigheten att ordföranden för avdelningen för disciplinmål utser domstolen för disciplinmål i första instans, vilket ger anledning att ifrågasätta om en sådan domstol är en domstol som inrättats enligt lag.

70. Riksåklagaren företräder uppfattningen att ordningen för disciplinförfaranden rörande domare i Polen uppfyller de garantier för domstolarnas oavhängighet som följer av domstolens praxis [28], i förening med de normer som följer av Europadomstolens rättspraxis [29]. Den nationella åklagarmyndigheten har i synnerhet påpekat att justitieministern visserligen kan inleda ett disciplinärt förfarande och invända mot ett beslut att inte inleda ett sådant förfarande, men han eller hon kan däremot inte avgöra utgången av förfarandet och inte heller besluta om en påföljd mot en domare. Enligt den nationella åklagarmyndigheten syftar Polens reformer av det disciplinära systemet till att förbättra förutsättningarna för ansvarsutkrävande gentemot domarna. Vid den muntliga förhandlingen betonade den nationella åklagarmyndigheten att inget disciplinärt ansvar kan komma i fråga för domare för innehållet i deras avgöranden och att ingen har varit föremål för ett disciplinärt förfarande på grund av att de framställt en begäran om förhandsavgörande; utredningsförfarandet avseende domarna i förevarande mål var ett annat och syftade till att klargöra varför begärandena om förhandsavgörande var identiska.

71. Polen har gjort gällande att det polska rättssystemet inte innehåller några bestämmelser som innebär ett åsidosättande av garantierna för oavhängiga disciplinära förfaranden mot domare eller som ökar risken för överträdelser av dessa garantier. Polen anser att begärandena om förhandsavgörande avser åtgärder som inte existerar i Polen och att de är hypotetiska, eftersom de inte anger vilka konkreta garantier som har överträtts eller vad den påstådda överträdelsen består i. Polen har vidare

28 Den nationella åklagarmyndigheten hänvisar till dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i rättssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 67).

29 Den nationella åklagarmyndigheten hänvisar till Europadomstolens dom av den 25 september 2018, Denisov mot Ukraine (CE:ECHR:2018:0925JUD007663911), och Europadomstolens dom av den 9 januari 2013, Oleksandr Volkov mot Ukraine (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211).

anfört att det är svårt att besvara påståendena i begärandena om förhandsavgörande, då de består av ett urval av vissa bestämmelser i polsk lagstiftning rörande disciplinära förfaranden, i förening med subjektiva bedömningar vars syfte är att uttrycka allmän kritik mot reformen av det polska rättsväsendet.

72. Polen har bland annat gjort gällande att varken justitieministern eller något annat verkställande organ eller någon annan del av den verkställande makten beslutar om disciplinära förfaranden eller tillämpar disciplinära påföljder mot domare. Polen har påpekat att det följer av artiklarna 110 och 110a i lagen om allmänna domstolar att de disciplinära domstolarna inom appellationsdomstolarna dömer i disciplinära förfaranden som rör domare vid allmänna domstolar, och att det i vissa fall är avdelningen för disciplinmål som dömer i sådana förfaranden. Polen har angett att det följer av artikel 179 i den polska konstitutionen att domare till avdelningen för disciplinmål utses av Polens president, och att justitieministern, efter att ha konsulterat KRS, utser domare till de disciplinära domstolarna inom appellationsdomstolarna för en period på sex år bland domare vid allmän domstol som kan styrka tio års tjänst som domare och som har utnämnts till det ämbetet i enlighet med den polska konstitutionen. Polen företräder uppfattningen att domare som dömer i disciplinära förfaranden mot domare åtnjuter formella garantier för deras oberoende,[30] oavsättlighet, immunitet, och ersättning, och att dessa garantier även omfattar att de utses för en obegränsad tidsperiod, samt att de åläggs en skyldighet att förbli opolitiska.[31]

73. Polen har betonat att varken justitieministern eller någon annan politiker utövar inflytande över de disciplinära domstolarna och domarna i sådana domstolar, särskilt på grund av att de (1) inte fastställer sammansättningen hos de disciplinära domstolarna som enligt artikel 111 i lagen om allmänna domstolar fastställs genom slumpmässigt urval från en lista över domare i en viss domstol, (2) inte kan ge riktlinjer till domarna i de disciplinära domstolarna, (3) inte kan avsätta domare i de disciplinära domstolarna, (4) inte kan entlediga en domare i en disciplinär domstol från ett ärende som denne handlägger, och (5) inte har någon rätt att kontrollera de disciplinära domstolarnas agerande.

74. Polen medger att justitieministern har vissa befogenheter att inleda ett disciplinärt förfarande, eftersom han eller hon kan begära att en särskild åklagare inleder en undersökning, invända mot den särskilda åklagarens beslut att inte inleda ett disciplinärt förfarande, eller utse en särskild åklagare för disciplinära förfaranden hos justitieministern för att handlägga ett specifikt ärende. Trots detta betonar Polen att justitieministern utövar ett indirekt inflytande, framför allt genom att motsätta sig beslut att inte inleda ett disciplinärt förfarande, och att justitieministern inte har något inflytande över utgången i de förfaranden som inletts av en särskild åklagare eller över avgörandet som den disciplinära domstolens meddelar. Vid den muntliga förhandlingen uppgav Polen att en särskild åklagare för disciplinära förfaranden hos justitieministern utses i situationer där det är nödvändigt att fokusera på ett enda förfarande, och att detta organ inrättades för att minska de särskilda åklagarnas arbetsbelastning och hantera ärenden som rör komplexa rättsliga och faktiska omständigheter.

75. Polen har gjort gällande att domarna åtnjuter processrättsliga garantier för rätten till en rättvis rättegång i ett disciplinärt förfarande. Medlemsstaten har vidare gjort gällande att ärendena avgörs av en domstol som agerar på grundval av lagen om allmän domstol, att domarna som dömer i dessa ärenden omfattas av garantierna om opartiskhet och oberoende, och att disciplinära förfaranden är offentliga enligt artikel 116.1 i lagen om allmän domstol. Polen påpekade att det disciplinära förfarandet iakttar principerna om parternas likställdhet i processen och *ne bis in idem*, och att den tilltalade domaren kan utse en försvarare bland domare, åklagare, advokater eller juridiska rådgivare och att denne vid sjukdom har rätt till en försvarare som domstolen förordnar enligt artikel 113.1

30 Jag kan konstatera att avdelningen för disciplinmål, i sin ståndpunkt i förevarande mål (se fotnot 13 i förevarande förslag till avgörande), bland annat har gjort gällande att domarna på avdelningen för disciplinmål åtnjuter alla de garantier om oavhängighet som följer av tillämpliga bestämmelser för de andra avdelningarna vid Högsta domstolen, och att den avdelningen uppfyller alla unionsrättens krav om säkerställande av ett effektivt domstolsskydd, vilket även omfattar disciplinära ärenden som rör domare.

31 Polen hänvisar till artiklarna 178 § 2 och 3, 179, 180 och 181 i den polska konstitutionen.

och 113.2 i lagen om allmänna domstolar. Vidare omfattas den tilltalade domaren även av oskuldspresumtionen och kan överklaga domen som den disciplinära domstolen i första instans meddelar. Ett sådant överklagande måste prövas inom 2 månader från det att det framställdes enligt artikel 121 i lagen om allmänna domstolar. Enligt Polen har den definition av disciplinära överträdelser som anges i artikel 107 i lagen om allmän domstol varit oförändrad i många år och garanterar flexibilitet och förutsägbarhet. Polen betonade vid förhandlingen att det inte finns något disciplinärt ansvar för innehållet i domstolsavgöranden.

76. När det gäller de hänskjutande domstolarnas skrivelser som kompletterar deras begäran om förhandsavgörande har Polen angett att den särskilda åklagaren för disciplinära förfaranden mot domare vid allmänna domstolar svarade på uppgifterna i dessa skrivelser i ett meddelande ”om utredningsförfarandena, med deltagande av Ewa Maciejewska och Igor Tuleya, i samband med att frågor ställdes till Europeiska unionens domstol”.[32] Polen har gjort gällande att syftet med undersökningen, enligt meddelandet, var att fastställa om någon domare hade försökt påverka de hänskjutande domarna i syfte att påverka innehållet i domarna i de mål där dessa frågor ställdes. Polen har gjort gällande att misstanken om disciplinfel uppkom på grund av att besluten om att begära förhandsavgörande var praktiskt taget identiska. Polen har vidare gjort gällande att den biträdande särskilda åklagaren för förfaranden mot domare vid allmänna domstolar avslutade undersökningen med hänsyn till att inget disciplinfel kunde konstateras, och att domarna under detta förfarande var kallade i egenskap av vittnen och inte som tilltalade domare. Dessutom har Polen påpekat att dessa domare för närvarande inte är föremål för disciplinära förfaranden och endast har hörts som vittnen i mål som rör andra domare.

77. Lettland har föreslagit att domstolen ska besvara tolkningsfrågorna med att artikel 19.1 andra stycket FEU ska tolkas så, att en medlemsstat är skyldig att säkerställa att ordningen för disciplinära förfaranden rörande domare respekterar garantierna för domarnas oavhängighet. Lettland betonar att ett sådant system måste uppfylla de garantier som följer av domstolens rättspraxis,[33] såsom exemplifieras av det lettiska disciplinära systemet. Medlemsstaten påpekar att domstolsavgöranden i princip inte medför disciplinärt ansvar för domare och att endast uppenbara och oursäktliga försummelser kan omfattas av detta ansvar.[34] Lettland understryker kopplingen mellan rättsväsendets oberoende och maktfördelningen och rättsstatsprincipen såsom den erkänns i bland annat lettisk rätt och i unionsrätten.[35]

78. Nederländerna har föreslagit att de båda tolkningsfrågorna ska besvaras jakande.[36] Nederländerna anser att det följer av domstolens rättspraxis[37] att nationella åtgärder som, såsom de hänskjutande domstolarna har förklarat, inbegriper eller tillåter politiskt inflytande över disciplinära förfaranden mot domare och som kan användas för att utöva politisk kontroll över innehållet i domstolsavgöranden, strider mot principen om domstolarnas oavhängighet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, liksom artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

32 NR RDSP 713–53/18, 17 december 2018, tillgänglig via http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2018/12/Komunikat-Rzecznika-DysC-z-1712.pdf.

33 Lettland hänvisar till dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i rättssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 67).

34 Lettland hänvisar i synnerhet till Venedigkommissionen, direktoratet för mänskliga rättigheter och OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter, gemensamt yttrande nr 755/2014 av den 24 mars 2014, CDL-AD(2014)006 (”angående förslag till lag om disciplinärt ansvar för domare i Republiken Moldavien”), och Venedigkommissionens yttrande nr 825/2015 av den 21 december 2015, CDL-AD (2015) 042 (”angående lagar om disciplinärt ansvar och utvärdering av domare i ’före detta jugoslaviska republiken Makedonien’”).

35 Lettland hänvisar i synnerhet till dom av den 18 januari 2010 från Satversmes tiesa (Författningsdomstolen, Lettland), nr 2009–11–01, dom av den 19 september 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587), dom av den 6 mars 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158), och dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

36 Nederländerna påpekar i sitt skriftliga yttrande att den inte intar någon ståndpunkt avseende punkt 3 i frågorna som hänskjutits i mål C-558/18 som rör möjligheten att använda bevisning från straffrättsliga förfaranden i disciplinära förfaranden mot domare, eftersom materialet är för otillräckligt för att kunna ge ett svar.

37 Nederländerna hänvisar till dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i rättssystemet)(C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkterna 48–54, 63–67).

79. Eftas övervakningsmyndighet betonar vikten av domstolarnas oavhängighet för att följa rättsstatsprincipen, såsom den erkänns i EES och EU:s rättsordning. [38] Myndigheten uttrycker oro över att ett antal inslag i ordningen för disciplinära förfaranden rörande domare i Polen, mot bakgrund av domstolens rättspraxis, [39] är oförenliga med kraven på domstolarnas oavhängighet. Det rör sig bland annat om följande synpunkter: (1) den disciplinära överträdelsen fel i yrkesutövningen är inte tydligt definierad, (2) det verkar finnas en koppling mellan den part som är ansvarig för disciplinära förfaranden och den verkställande makten när det gäller sammansättningen på avdelningen för disciplinmål och den verkställande maktens utnämning av särskilda åklagare för granskning av disciplinärenden och resultatet av utredningarna, (3) bevis från straffrättsliga förfaranden eller operativ övervakning kan användas i samband med disciplinära förfaranden, (4) det finns oklarheter vad gäller frågan om oberoende för avdelningen för disciplinmål, och (5) de disciplinära påföljderna är stränga och förfaranden kan återupptas till nackdel för tilltalade domare.

80. Eftas övervakningsmyndighet anser att det är nödvändigt att beakta den samlade bilden av de ändringar av lagen som rör rättsväsendet i Polen och att det, om man endast beaktar de enskilda ändringarna var för sig utan att ta hänsyn till de kumulativa effekterna, finns en risk för att man inte ägnar tillräcklig uppmärksamhet åt de samlade effekterna av vad som framstår som en rad samordnade åtgärder. Eftas övervakningsmyndighet betonar även att omständigheten att de hänskjutande domstolarna ombads inkomma med skriftliga yttranden avseende frågorna som hänskjutits har en avskräckande verkan.

81. Kommissionen har i andra hand vid den muntliga förhandlingen gjort gällande att det följer av domstolens praxis [40] att det disciplinära systemet i Polen strider mot principen om domstolarnas oavhängighet, eftersom det inte erbjuder de nödvändiga garantierna för att undvika risken för att systemet används för politisk kontroll av innehållet i domstolsavgöranden. Av denna anledning angav kommissionen att den inledde ett överträdelseförfarande enligt artikel 258 FEUF mot Polen och hävdade att den nya ordningen för disciplinförfaranden rörande domare strider mot artikel 19.1 andra stycket FEU jämförd med artikel 47 i stadgan. [41]

82. Kommissionen har med en sammanfattning av sina påståenden inom ramen för detta förfarande särskilt gjort gällande följande: (1) Den polska lagstiftningen gör det möjligt att hålla domare vid allmänna domstolar ansvariga för disciplinära brott på grund av innehållet i deras rättsliga avgöranden, inbegripet beslut att begära förhandsavgörande. (2) Avdelningen för disciplinmål uppfyller inte kraven på domstolarnas oavhängighet i enlighet med unionsrätten, vilket omfattas av de anhängiga målen C-585/18, C-624/18 och C-625/18, A.K. m.fl. (Fråga huruvida Högsta domstolens avdelning för disciplinmål är oavhängig). (3) Ordningen för disciplinära förfaranden i Polen garanterar inte att en domstol som inrättats genom lag i första instans prövar ett disciplinärt förfarande mot en domare i en allmän domstol, eftersom ordföranden för avdelningen för disciplinmål på ad hoc-basis och på skönsmässig grund fastställer den disciplinära domstolen som ska pröva målet i första instans. (4) Domarnas processuella rättigheter i disciplinära förfaranden begränsas, eftersom detta system inte längre garanterar att ärenden handläggs inom rimlig tid, och de tilltalade domarnas rätt till försvar påverkas.

38 Eftas övervakningsmyndighet hänvisar i synnerhet till Eftadomstolens dom av den 14 februari 2017, Pascal Nobile v DAS Rechtsschutz-Versicherungs, E-21/16, och dom av den 19 september 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587); och dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

39 Eftas övervakningsmyndighet hänvisar till dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i rättssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 67).

40 Kommissionen hänvisar till dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i rättssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 67).

41 Pressmeddelande – Rättsstatsprincipen: Europeiska kommissionen inleder ett fördragsbrottsförfarande för att skydda domare i Polen från politisk kontroll, den 3 april 2019, tillgänglig på http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19–1957_en.htm.

VII. Rättslig bedömning

83. Jag har kommit till slutsatsen att begäran om förhandsavgörande i förevarande mål inte kan tas upp till sakprövning, eftersom domstolen inte har tillräckliga uppgifter om de faktiska och rättsliga omständigheterna för att kunna avgöra huruvida det föreligger ett åsidosättande av medlemsstaternas skyldighet att säkerställa domstolarnas oavhängighet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU.

84. Närmare bestämt har avsaknaden av förklaringar i besluten om hänskjutande avseende kopplingen mellan de aktuella åtgärderna som medlemsstaterna vidtagit och artikel 19.1 andra stycket FEU, vilket strider mot kraven enligt artikel 94 c i domstolens rättegångsregler, lett till att frågorna som de hänskjutande domstolarna har ställt är allmänt hållna. Ett svar på dessa frågor från domstolen skulle således vara att anse som ett rådgivande yttrande, vilket är uteslutet enligt artikel 267 FEUF.

85. Min bedömning består av två delar. Först kommer jag att i avsnitt A undersöka om situationen i det nationella målet omfattas av unionsrättens materiella tillämpningsområde och i synnerhet av artikel 19.1 andra stycket FEU. Därefter kommer jag att i avsnitt B göra en bedömning av huruvida begärandena om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning. Det kommer att av diskussionen i avsnitt B tydligt framgå varför handlingarna i målet inte lämnar tillräckliga upplysningar för att göra en bedömning av ärendet i sak, eller i andra hand, av huruvida domstolarnas oavhängighet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU har åsidosatts på ett strukturellt sätt. Av detta skäl kommer jag inte att ta ställning till huruvida de garantier som uppställs i artikel 19.1 andra stycket FEU har åsidosatts.

A. Omständigheterna i målet vid den nationella domstolen omfattas av det materiella tillämpningsområdet för artikel 19.1 andra stycket FEU

86. Jag anser att omständigheterna i målet vid den nationella domstolen omfattas av unionsrättens materiella tillämpningsområde och närmare bestämt av artikel 19.1 andra stycket FEU.

87. I domen av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18) [42] påpekade domstolen beträffande det materiella tillämpningsområdet för artikel 19.1 andra stycket FEU, att denna bestämmelse avser ”de områden som omfattas av unionsrätten”, oavsett i vilken situation medlemsstaterna tillämpar unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. I punkt 51 i nämnda dom konstaterade domstolen följande:

”Den omständigheten att de nationella lönesänkningsåtgärder som var föremål för prövning i det mål som avgjordes genom domen av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117) vidtogs med anledning av att det var nödvändigt att eliminera den aktuella medlemsstatens alltför stora budgetunderskott och inom ramen för ett program för ekonomiskt bistånd från unionen till medlemsstaten, har – såsom framgår av punkterna 29–40 ovan, och till skillnad från vad som gjorts gällande av Republiken Polen och Ungern – *inte* haft *någon* betydelse för EU-domstolens tolkning och slutsatser att artikel 19.1 andra stycket FEU var tillämplig i det målet. EU-domstolens slutsatser i det målet byggde nämligen på att det i det målet aktuella nationella organet, det vill säga Tribunal de Contas (Revisionsrätten, Portugal), i egenskap av domstol *kunde* pröva frågor om tillämpning eller tolkning av unionsrätten och därmed frågor som omfattas av unionsrätten, vilket det dock ankom på den hänskjutande domstolen att kontrollera (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 40).” [43]

42 EU:C:2019:531, punkt 50 och där angiven rättspraxis.

43 Min kursivering.

88. Det som är anmärkningsvärt i den ovannämnda domen är att domstolen inte godtog Polens och Ungerns argument att artikel 19.1 andra stycket FEU var tillämplig på Associação Sindical dos Juízes Portugueses, eftersom de nationella löneminskningsåtgärderna som var föremål för domstolens dom i det målet antogs på grund av krav på att begränsa det alltför stora budgetunderskottet i den berörda medlemsstaten inom ramen för ett program för ekonomiskt stöd från EU. Tvärtom konstaterade domstolen att det väsentliga i Associação Sindical dos Juízes Portugueses var att det nationella organet i fråga i det målet, i egenskap av domstol ”kunde” pröva frågor – vilket jag tolkar som frågor enligt artikel 267 FEUF – om tillämpning eller tolkning av unionsrätten och därmed frågor som omfattas av unionsrätten.

89. Detsamma gäller de hänskjutande domstolarna i förevarande mål (se punkt 42 i förevarande förslag till avgörande). Det är ostridigt att de är organ som, i egenskap av domstolar enligt artikel 267 FEUF, ”kan” pröva frågor om tillämpningen eller tolkningen av unionsrätten. De hänskjutande domstolarna omfattas således i princip av det materiella tillämpningsområdet för artikel 19.1 andra stycket FEU och denna bestämmelse är tillämplig i förevarande mål.

90. Mot denna bakgrund företräder jag uppfattningen att domstolen varken i domen Associação Sindical dos Juízes Portugueses eller kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18) fastställde att det omfattande materiella tillämpningsområdet för artikel 19.1 andra stycket FEU ersatte eller mildrade domstolens regler avseende upptagande till sakprövning av begäran om förhandsavgörande. Det är denna aspekt – som inte var aktuell i det förfarande som ledde fram till mitt förslag till avgörande i de förenade målen A.K. m.fl. (Fråga huruvida Högsta domstolens avdelning för disciplinmål är oavhängig)[44], en annan begäran om förhandsavgörande från en polsk domstol som avser huruvida polska åtgärder är förenliga med kravet på oberoende i enlighet med artikel 19.1 andra stycket FEU – som hindrar domstolen från att pröva huruvida artikel 19.1 andra stycket FEU har åsidosatts i förevarande mål. Denna punkt kommer att behandlas nedan i avsnitt B.

91. Det omfattande materiella tillämpningsområdet för artikel 19.1 andra stycket FEU medför också, i motsats till vad finansministeriet har gjort gällande, att domstolens rättspraxis avseende så kallade interna situationer och i synnerhet domen Ullens de Schooten[45] inte är tillämplig i förhållande till omständigheterna i det nationella målet. Denna rättspraxis avser domstolens möjlighet att besvara en begäran om förhandsavgörande under omständigheter som kan anses utgöra ett undantag från den allmänna regeln att interna situationer, där samtliga omständigheter i ett enskilt fall är begränsade till en enda medlemsstat, inte omfattas av unionsrätten. Denna rättspraxis har huvudsakligen utvecklats i samband med beslut om hänskjutande som avser EU:s bestämmelser om fri rörlighet och andra områden av unionsrätten där det i princip krävs ett gränsöverskridande inslag.[46] Förevarande mål avser tillämpningsområdet för artikel 19.1 andra stycket FEU. Detta kan per definition inte anses vara en rent intern situation.

44 C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:551. I dessa mål var det otvistigt att frågorna kunde tas upp till sakprövning, eftersom det fanns en tydlig koppling mellan unionsrätten, närmare bestämt Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling (EGT L 303, 2000, s. 16) och tvisterna som skulle avgöras vid de nationella domstolarna. Mot denna bakgrund vidhåller jag uppfattningen att domstolen i dessa mål kan döma med avseende på huruvida det, utöver åsidosättande av artikel 47 i stadgan, även föreligger ett strukturellt åsidosättande av domstolarnas oavhängighet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU. Se även punkt 125 i förevarande förslag till avgörande.

45 Dom av den 15 november 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874, punkterna 49–55); se även dom av den 20 september 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754).

46 Se Iglesias Sánchez, S., ”Purely Internal Situations and the Limits of EU Law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned?” (2018) 14 *European Constitutional Law Review, vol*. 14 2018, s. 7–36, i synnerhet s. 14–28. För ytterligare diskussion, se, till exempel, Dubout, E., ”Voyage en eaux troubles: vers une épuration des situations ’ purement ’ internes?: CJUE, gde ch., 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, aff. C-268/15, EU:C:2016:874” *Revue des affaires européennes nr 4, 2016, s. 6*79–693; Krommendijk, J., ”Wide Open and Unguarded Stand our Gates: The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations”, *German Law Journal, vol. 18, 2017, s. 1*359–1394; Potvin-Solis, L., ”Qualification des situations purement internes”, i Neframi, E., ed., *Renvoi préjudiciel et marge d’appréciation du juge national*, Larcier, 2015, s. 39–99.

92. Detta följer av att ”de områden som omfattas av unionsrätten” enligt artikel 19.1 andra stycket FEU omfattar en befogenhet för domstolen att pröva strukturella åsidosättanden av garantierna för domstolarnas oavhängighet med hänsyn till att artikel 19 FEU är ett konkret uttryck för rättsstatsprincipen, ett av de grundläggande värden som Europeiska unionen bygger på enligt artikel 2 FEU, och medlemsstaterna ska enligt artikel 19.1 andra stycket FEU” fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd”.[47] Det är oundvikligt att strukturella åsidosättanden av domstolarnas oavhängighet påverkar systemet för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF och således även de nationella domstolarnas möjlighet att agera som unionsdomstolar.

93. I detta avseende godtar jag de argument som framförts av den polska kommissarien för mänskliga rättigheter i punkt 64 i detta förslag till avgörande avseende innebörden av ”de områden som omfattas av unionsrätten” i artikel 19.1 andra stycket FEU,[48] och avvisar de argument som framförts av Riksåklagaren och Polen i punkt 56 i detta förslag till avgörande, nämligen att ett avgörande som innebär att det nationella målet omfattas av det materiella tillämpningsområdet för artikel 19.1 andra stycket FEU skulle påverka fördelningen av befogenheter mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna. Det beror på att unionsrätten påverkar medlemsstaternas befogenhet att organisera sina system för rättsskipning under de specifika omständigheter som föreligger i förevarande mål.

94. Jag anser därför att det är oviktigt att tvisterna inför de nationella domstolarna avser tillämpningen av bestämmelser i den polska lagstiftningen om offentlig förvaltning i mål C-558/18 och polsk straffrätt i mål C-563/18. Domstolen har i punkt 51 i kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18), vilket återges i punkt 87 i förevarande förslag till avgörande, klargjort att det materiella tillämpningsområdet för artikel 19.1 andra stycket FEU inte på något sätt är kopplat till frågan huruvida saken i målet där domstolens oberoende ifrågasätts rör unionsrätten. Som jag har angett ovan i punkterna 88 och 89 i förevarande förslag till avgörande har artikel 19.1 andra stycket FEU ett omfattande materiellt tillämpningsområde. Huruvida kränkningen av domstolarnas oavhängighet är av strukturell art och följaktligen strider mot artikel 19.1 andra stycket FEU är en separat fråga (se punkt 125 i förevarande förslag till avgörande).

95. Likheterna mellan de förevarande målen och domstolens domar i målen Falciola[49] och Nour[50] är således inte direkt relevanta för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, eftersom domstolen meddelade dessa avgöranden innan domarna i målen Associação Sindical dos Juízes Portugueses och kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18).

96. I domstolens beslut i plenum av den 26 januari 1990 i målet Falciola[51] avsåg tvisten vid den hänskjutande domstolen tillämpningen av unionsbestämmelserna om offentlig upphandling, fastän det stod klart av begäran om förhandsavgörande att syftet med frågorna som ställts var att fastställa huruvida de nationella domarna skulle kunna fullgöra sina skyldigheter som EU-domare på ett oavhängigt och opartiskt sätt, trots att Italien antagit lagar om domares skadeståndsansvar. Domstolen kom fram till att de hänskjutna frågorna inte hade något samband med föremålet för tvisten vid den nationella domstolen, eftersom de inte avsåg tolkningen av de aktuella unionsbestämmelserna om offentlig upphandling, och att det för den hänskjutande domstolens del endast rörde sig om de

47 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet), C-619/18, EU:C:2019:531, i synnerhet punkterna 42–48, 54, 55, 57, 58 och där angiven rättspraxis.

48 Detta är med undantag av hans argumentation rörande målet Falciola, i vart fall under omständigheterna i förevarande mål.

49 Beslut av den 26 januari 1990 (C-286/88, EU:C:1990:33).

50 Beslut av den 25 maj 1998 (C-361/97, EU:C:1998:250).

51 C-286/88, EU:C:1990:33, i synnerhet punkterna 1–5, 8–10. Se, för vidare diskussion om detta mål och dess roll i utvecklingen av domstolens praxis i fråga om upptagande till sakprövning av förhandsavgöranden, till exempel förslag till avgörande av generaladvokaten Lenz i målet Bosman m.fl. (C-415/93, EU:C:1995:293, punkterna 76–80), förslag till avgörande av generaladvokaten Fennelly i målet Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:19, punkt 19, fotnot 30), och förslag till avgörande av generaladvokaten Jacobs i målet Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:137, punkt 24).

”psykologiska reaktioner som möjligtvis kunde framkallas hos vissa domare” till följd av att nämnda lag antogs. Domstolen ansåg följaktligen att frågorna som ställts inte avsåg en tolkning av unionsrätten som objektivt sett var nödvändig för att avgöra tvisten och att den inte var behörig att pröva dessa frågor.

97. På samma sätt slog domstolen i beslutet av den 25 maj 1998 i målet Nour [52] fast att tolkningsfrågorna inte hade något samband med tvisten i målet vid den nationella domstolen och att den inte var behörig att besvara dem. Frågorna i nämnda mål ställdes av en österrikisk överklagandenämnd i samband med en tvist mellan en läkare och ett försäkringsbolag rörande hans läkararvoden, och avsåg allmänna unionsrättsliga principer som berörde vissa aspekter av överklagandenämndens funktionssätt. Domstolens resonemang vilade på tre grunder. För det första föll frågorna utanför ramen för tvisten och avsåg således inte en tolkning av unionsrätten som objektivt sett var nödvändig för att lösa tvisten. För det andra var det inte tillåtet för en nationell domare att i ett förfarande enligt artikel 267 FEUF hänskjuta frågor rörande en tvist där han var privat inblandad genom domstolen där han är ordförande och inom ramen för ett annat förfarande, vilket ordföranden för överklagandenämnden hade gjort. För det tredje hade det inte visats att unionsrätten var tillämplig på omständigheterna i målet vid den nationella domstolen.

98. Inget av de ovannämnda målen rörde dock artikel 19.1 andra stycket FEU. Mot bakgrund av ovanstående överväganden ska invändningen om att omständigheterna i målet vid den nationella domstolen inte omfattas av det materiella tillämpningsområdet för artikel 19.1 andra stycket FEU avvisas.

B. Varför tolkningsfrågorna inte kan tas upp till sakprövning

99. Jag anser att invändningen att frågorna inte kan tas upp till sakprövning ska godtas, men på något annorlunda grunder än de som parterna åberopat. Kärnan i frågan om upptagande till sakprövning av frågorna i förevarande mål är att det saknas tillräckliga upplysningar, både med avseende på faktiska och rättsliga omständigheter, för att domstolen ska kunna avgöra huruvida det föreligger ett åsidosättande av artikel 19.1 andra stycket FEU. Det är därför omöjligt för mig att ge domstolen någon ledning med avseende på huruvida det skett en överträdelse av nämnda bestämmelse. Jag kommer därför att avstå från att göra en bedömning i andra hand, för det fall att domstolen inte skulle instämma i min bedömning av huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning.

1. Relevanta bestämmelser avseende upptagande till sakprövning av begäran om förhandsavgörande

100. Jag vill i detta sammanhang erinra om att det följer av fast rättspraxis att det uteslutande ankommer på den nationella domstol vid vilken tvisten anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet att, mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet som är anhängigt vid den domstolen, bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som om de frågor som ställs till domstolen är relevanta. Domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som har ställts avser tolkningen av unionsrätten. [53]

52 C-361/97, EU:C:1998:250, i synnerhet punkterna 1–9, 12–20. Beslutet meddelades av en avdelning sammansatt av tre domare.

53 Se, till exempel, dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 26), och dom av den 26 mars 2019, Abanca Corporación Bancaria och Bankia (C-70/17 och C-179/17, EU:C:2019:250, punkterna 43 och 44).

101. Frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras således vara relevanta. Domstolen kan avvisa en begäran om förhandsavgörande endast om det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de faktiska omständigheterna eller saken i målet vid den nationella domstolen eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den. [54]

102. Av rättspraxis rörande tolkningen av artikel 94 a och b i domstolens rättegångsregler [55] följer att den nationella domstolen måste klargöra den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen. [56] Enligt artikel 94 c i domstolens rättegångsregler är det dessutom nödvändigt att den nationella domstolen ger en viss förklaring till att den begär tolkning av just dessa regler i unionsrätten och till vilket samband den anser att det finns mellan dessa regler och de nationella regler som är tillämpliga i tvisten vid den nationella domstolen. [57] Såsom påpekats i punkt 6 i förevarande förslag till avgörande återfinns dessa krav även i domstolens rekommendationer. [58]

103. Det framgår nämligen av fast rättspraxis att en begäran om förhandsavgörande syftar till att bidra till den faktiska lösningen av en tvist och inte till att uttala sig om allmänna eller hypotetiska frågor. [59] Domstolen prövar således inte en fråga om svaret på den skulle bli ett rådgivande yttrande rörande ett allmänt [60] eller hypotetiskt [61] problem.

104. Detta överensstämmer med syftet med förfarandet för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF. Genom att det inrättas en dialog mellan domstolen och domstolarna i medlemsstaterna, syftar förfarandet för förhandsavgörande till att säkerställa en konsekvent och enhetlig tolkning av unionsrätten och därigenom göra det möjligt att säkerställa unionsrättens fulla verkan och autonomi och, till sist, den specifika karaktären hos den rättsordning som inrättats genom fördragen. [62]

105. En analys av domstolens praxis rörande kraven på innehållet i en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 94 i domstolens rättegångsregler visar varför besluten om hänskjutande i förevarande mål är problematiska vad gäller deras upptagande till sakprövning.

54 Se, till exempel, dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 27), och dom av den 5 mars 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punkt 48).

55 I artikel 94 i domstolens rättegångsregler föreskrivs följande: ”Förutom de frågor som hänskjuts till domstolen för förhandsavgörande ska begäran om förhandsavgörande innehålla följande: A) en sammanfattning av tvisteföremålet och de relevanta faktiska omständigheter som den hänskjutande domstolen fastställt, eller åtminstone en redogörelse för de faktauppgifter som ligger till grund för frågorna, lydelsen av eventuella nationella bestämmelser som är tillämpliga i målet och, i förekommande fall, relevant nationell rättspraxis. C) en redogörelse för skälen till den hänskjutande domstolen för att få klarhet i tolkningen eller giltigheten av vissa bestämmelser i unionsrätten och förhållandet mellan dessa bestämmelser och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet.”

56 Se, till exempel, dom av den 10 mars 2016, Safe Interenvios (C-235/14, EU:C:2016:154, punkt 114), och dom av den 20 december 2017, Asociación Profesional Élite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, punkt 24).

57 Se, till exempel, dom av den 9 november 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, punkt 54), och dom av den 2 maj 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, punkt 18).

58 Se, till exempel, dom av den 13 juli 2017, INGSTEEL och Metrostav (C-76/16, EU:C:2017:549, punkt 51), och dom av den 2 May 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, punkt 20).

59 Se, till exempel, dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 28), och dom av den 13 december 2018, Rittinger m.fl. (C-492/17, EU:C:2018:1019, punkt 50).

60 Se, till exempel, dom av den 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punkterna 44–46), och dom av den 7 november 2013, Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, punkterna 39–41).

61 Se, till exempel, dom av den 25 juli 2018, Aviabaltika (C-107/17, EU:C:2018:600, punkterna 40–43), och dom av den 11 december 2018, Weiss m.fl. (C-493/17, EU:C:2018:1000, punkterna 165 och 166).

62 Se, till exempel, dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet)(C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 45).

106. Domstolens dom av den 27 september 2017 i målet Puškár[63] avsåg tolkningen av flera unionsrättsliga bestämmelser i samband med en talan med yrkande om att de slovakiska myndigheterna ska radera sökandens namn från en förteckning över personer som betraktas som bulvaner som innehar företagsledande funktioner. Sökanden gjorde gällande att hans personliga rättigheter kränkts genom att hans namn uppfördes på förteckningen.

107. Den fjärde tolkningsfrågan i målet Puškár[64] avsåg huruvida praxis från EU-domstolen ska ges företräde i ett fall då den skiljer sig åt från praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Domstolen konstaterade att denna fråga inte kunde tas upp till sakprövning, då den ”har ställts av den hänskjutande domstolen på ett generellt sätt, utan att den på ett klart och konkret sätt preciserat vad denna skillnad som den gjort gällande består i.” Domstolen erinrade även med avseende på kraven beträffande innehållet i en begäran om förhandsavgörande som uttryckligen anges i artikel 94 i domstolens rättegångsregler om att ”den hänskjutande domstolen ska … ange de närmare skälen till att den anser det vara oklart hur vissa bestämmelser i unionsrätten ska tolkas” och att den ”åtminstone i någon mån måste förklara varför den begär en tolkning av just de angivna unionsbestämmelserna samt redogöra för det samband som den har funnit föreligga mellan dessa bestämmelser och de i målet tillämpliga nationella bestämmelserna.”

108. Förklaringar av nationell lagstiftning som är otillräckliga för att kunna fastställa detta avgörande samband och således att begäran inte kan tas upp till prövning har i synnerhet förekommit i domen av den 9 mars 2017 i målet Milkova,[65] i domen av den 13 december 2018 i målet Rittinger m.fl.[66] och i beslutet av den 7 juni 2018 i målet Filippi m.fl.[67]

109. I målet Milkova,[68] som avsåg en talan som väckts vid en bulgarisk domstol mot en uppsägning som påstods strida mot förbudet mot diskriminering på grund av funktionsnedsättning, konstaterade domstolen att den hänskjutande domstolen hade nöjt sig med en generell hänvisning till artikel 4 i direktiv 2000/78, och övriga bestämmelser i detta direktiv, utan att visa att det finns ett samband mellan dessa bestämmelser och de nationella bestämmelser som är aktuella i det målet.

110. Målet Rittinger m.fl.[69] rörde en tvist som bland annat avsåg EU:s regler om statligt stöd vad gäller tysk lagstiftning enligt vilken alla myndiga personer som innehar en bostad i medlemsstaten är skyldiga att betala en avgift till de offentliga programföretagen. Domstolen konstaterade följande med avseende på varför talan inte kunde tas upp till sakprövning: ”Den hänskjutande domstolen har visserligen angett att radio och tv-avgiften gjort det möjligt att finansiera detta system enbart till nytta för tyska programföretag. Den har emellertid inte preciserat villkoren för finansieringen av systemet i fråga och inte heller varför andra programföretag inte kunde använda systemet.”

111. I målet Filippi m.fl.[70] som avsåg beslag och andra påföljder som påförts av österrikiska myndigheter avseende spelmaskiner som kräver tillstånd, ansåg domstolen att det var uppenbart att begäran om förhandsavgörande inte kunde tas upp till sakprövning. Detta berodde i synnerhet på att kraven i artikel 94 c i domstolens rättegångsregler inte hade uppfyllts eftersom det inte fanns något i beslutet om hänskjutande som med erforderlig tydlighet och precision redogjorde för de skäl som fått den hänskjutande domstolen att undra över tolkningen av de aktuella unionsrättsliga bestämmelserna, och att det inte heller framgick vilket samband som föreligger mellan de unionsrättsliga bestämmelserna och den tillämpliga nationella lagstiftningen. Vad gäller dessa krav så var de

63 C-73/16, EU:C:2017:725, i synnerhet punkterna 1, 2, 25 och 26.

64 Dom av den 27 september 2017 (C-73/16, EU:C:2017:725, punkterna 118–124).

65 C-406/15, EU:C:2017:198.

66 C-492/17, EU:C:2018:1019.

67 C-589/16, EU:C:2018:417.

68 Dom av den 9 mars 2017 (C-406/15, EU:C:2017:198, i synnerhet punkterna 73–77).

69 Dom av den 13 december 2018 (C-492/17, EU:C:2018:1019, i synnerhet punkterna 45–47).

70 Beslut av den 7 juni 2018 (C-589/16, EU:C:2018:417, i synnerhet punkterna 25, 28, 31–33).

nödvändiga uppgifterna om den nationella lagstiftningen dessutom bristfälliga. I begäran om förhandsavgörande redogjordes visserligen för innehållet i vissa bestämmelser i nationell lagstiftning, men ”det anges inte på ett tillräckligt tydligt sätt hur dessa bestämmelser … skulle kunna tillämpas i de mål som anhängiggjorts vid den hänskjutande domstolen”.

112. Slutligen kan jag konstatera att domstolen i plenum i den nyligen avfattade domen Wightman m.fl.[71] inte godtog argument som ifrågasatte upptagande till sakprövning av en begäran om förhandsavgörande avseende Förenade kungarikets anmälan om avsikten att utträda ur Europeiska unionen, men att kraven enligt artikel 94 i domstolens rättegångsregler inklusive kravet på sambandet mellan de tillämpliga bestämmelserna i unionsrätten och den tillämpliga nationella lagstiftningen i målet enligt artikel 94 c i rättegångsreglerna var otvistiga.

2. Tillämpning i förevarande mål

113. Domstolen har fastställt att arten och räckvidden av den ställda frågan ska beaktas i syfte att säkerställa att de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat i beslutet om förhandsavgörande uppfyller kraven på innehållet i en begäran om förhandsavgörande.[72] Kraven i artikel 94 i domstolens rättegångsregler är enligt domstolens praxis av särskild betydelse på områden som kännetecknas av komplicerade faktiska och rättsliga förhållanden, såsom konkurrensområdet.[73]

114. Dessa överväganden i kombination med omständigheten att det i rättspraxis fastställs mer allmänt att kraven i artikel 94 i domstolens rättegångsregler måste iakttas ytterst noggrant,[74] leder mig till slutsatsen att det faktum att det är komplicerat att fastställa huruvida det skett ett strukturellt åsidosättande av domstolarnas oavhängighet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU innebär att artikel 94 c i domstolens rättegångsregler i detta sammanhang kräver att den hänskjutande domstolen ger en tillräcklig förklaring av de nationella åtgärder som ifrågasätts och på vilket sätt de strider mot garantierna om domstolarnas oavhängighet som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU.

115. I förevarande mål innehåller besluten att begära förhandsavgörande inte en tillräcklig förklaring av sambandet mellan artikel 19.1 andra stycket FEU och de aktuella polska åtgärderna. Inom ramen för de hänskjutande domstolarnas farhågor gällande rättsväsendets oberoende, återges de relevanta polska åtgärderna i allmänhet i punkterna 8–32 i förevarande förslag till avgörande. Till skillnad från andra mål där domstolen har ombetts att bedöma huruvida nationella åtgärder rörande reformerna av rättsväsendet i Polen är förenliga med de garantier om domstolarnas oavhängighet som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU[75] finns i förevarande mål däremot endast knapphändiga uppgifter i handlingarna beträffande vilka bestämmelser i polsk lagstiftning som strider mot nämnda garantier och i vilket avseende.

116. I detta avseende instämmer jag med de argument som Polen har framfört i sak och som återgetts ovan i punkt 71 i detta förslag till avgörande, nämligen att påståendena i besluten om förhandsavgörande endast är av allmän karaktär. Även om besluten om förhandsavgörande visserligen återger innehållet i flera bestämmelser i polsk lagstiftning innehåller de ingen förklaring av tillämpningen av dessa bestämmelser och anger inte heller vad den konkreta överträdelsen mot artikel 19.1 andra stycket FEU som följer av dessa bestämmelser består i. I besluten om

71 Dom av den 10 december 2018 (C-621/18, EU:C:2018:999, i synnerhet punkterna 29–34).

72 Se, till exempel, dom av den 14 december 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio (C-217/05, EU:C:2006:784, punkt 29).

73 Se, till exempel, dom av den 13 december 2018, Rittinger m.fl. (C-492/17, EU:C:2018:1019, punkt 39); och dom av den 5 mars 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punkt 49); se även förslag till avgörande av generaladvokaten Bot i målet Danqua (C-429/15, EU:C:2016:485, punkt 32).

74 Se, till exempel, dom av den 5 juli 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 19), och dom av den 2 maj 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, punkt 19).

75 Se fotnot 2 i förevarande förslag till avgörande.

förhandsavgörande förklaras inte heller hur de angivna bestämmelserna i polsk rätt har ändrats genom de lagar som antagits inom ramen för reformen av det polska rättssystemet eller hur dessa bestämmelser ska tillämpas inom ramen för den nya ordningen för disciplinära förfaranden rörande domare. Följaktligen saknas de uppgifter om de faktiska och rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna bedöma de påståenden som gjorts i besluten om förhandsavgörande och för att fastställa deras räckvidd.

117. Dessutom avser besluten om förhandsavgörande ett subjektivt element vad gäller verkningarna av den nya disciplinära ordningen på de hänskjutande domarnas förmåga att döma självständigt. Detta har i båda besluten beskrivits som en ”rädsla” (se punkterna 34 och 36 i förevarande förslag till avgörande). I avsaknad av en tvist mellan berörda parter i denna fråga är det svårt att avgöra huruvida frågan om domstolarnas oavhängighet färgats av subjektiva uppfattningar, vilket – såsom jag påpekade i mitt tidigare förslag till avgörande avseende domstolarnas oavhängighet i Polen[76] – skiljer sig från en objektiv bedömning av oavhängigheten.

118. I förevarande mål anges det i besluten om hänskjutande att en tolkning av artikel 19.1 andra stycket FEU är nödvändig för att avgöra tvisten i målen vid de nationella domstolarna, eftersom de hänskjutande domstolarna hyser en verklig rädsla för att domarna vid dessa domstolar kommer att bli föremål för disciplinära åtgärder om de meddelar ett visst avgörande. Härav följer att några disciplinära förfaranden ännu inte har inletts. Enligt besluten om att begära förhandsavgörande hyser de hänskjutande domstolarna endast en subjektiv fruktan som inte har konkretiserats i form av disciplinära förfaranden och som således förblir hypotetisk.

119. Mot bakgrund av det ovan anförda är frågan huruvida det föreligger ett strukturellt åsidosättande av domstolarnas oavhängighet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU hypotetisk under omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, eftersom det saknas tillräckliga uppgifter med avseende på hur detta åsidosättande har skett och i vilket avseende, vilket förvärras av det faktum att det inte är fråga om en konkret tvist rörande domstolarnas oavhängighet mellan berörda parter.

120. Jag kan i synnerhet konstatera att ingen av parterna som har yttrat sig i förevarande mål under den muntliga förhandlingen ifrågasatte Polens utförliga skriftliga argumentation om varför de angivna bestämmelserna i polsk lagstiftning är förenliga med medlemsstaternas skyldigheter vad gäller domstolarnas oavhängighet (se punkterna 72–75 i förevarande förslag till avgörande). Ingen part har heller gjort gällande att den subjektiva rädslan hos de berörda domarna var berättigad, trots att Riksåklagaren och Polen har gjort gällande att skälet till utredningarna av dessa domare var att besluten om hänskjutande var identiska, och inte endast omständigheten att besluten hade fattats, och att inga disciplinära åtgärder har vidtagits mot dessa domare (se punkterna 70 och 76 i förevarande förslag till avgörande). Mot bakgrund av allt detta är det svårt att se att någon tvist rörande dessa domare skulle ha konkretiserats i förevarande mål.

121. Som Riksåklagaren och kommissionen har påpekat skiljer sig omständigheterna i förevarande mål från de som låg till grund för domstolens dom i målet Associação Sindical dos Juízes Portugueses.[77] I det fallet var det fråga om en talan som väckts av fackförbundet för portugisiska domare mot revisionsrätten i Portugal, bland annat rörande ogiltigförklaring av löneminskningsåtgärder som sänkte deras lön. Till stöd för talan gjorde fackförbundet gällande att åtgärderna stred mot den princip om domarnas oavhängighet som stadfästs i portugisisk rätt och i unionsrätten.[78] I målet står det klart att domarna löner sänktes. Det står under omständigheterna i förevarande mål inte klart att åtgärden som vidtagits av Polen har lett till en berättigad misstanke om partiskhet som måste utredas i sak.

76 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Tanchev i de förenade målen A.K. m.fl. (Fråga huruvida Högsta domstolens avdelning för disciplinmål är oavhängig), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:551, punkt 120.

77 Dom av den 27 februari 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

78 Se dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, i synnerhet punkterna 11–13).

122. Vidare kan inte de exempel i domstolens praxis där de ställda frågornas relevans för avgörandet i tvisten vid den nationella domstolen ges en vid tolkning – vilket finansministeriet har påpekat – föranleda någon annan bedömning. Domstolen har till exempel besvarat frågor om den nationella domstolens rättighet eller skyldighet att hänskjuta frågor enligt artikel 267 FEUF,[79] som i egentlig mening inte kan påverka avgörandet i målet vid den nationella domstolen. Dessutom har domstolen i praxis på området civilrättsligt samarbete[80] gjort en vid tolkning av begreppet ”döma i saken” i den mening som avses i artikel 267 andra stycket FEUF till att omfatta hela förfarandet som leder fram till den hänskjutande domstolens dom.

123. Detta är emellertid en annan sak än att tillräckligt tydligt ange sambandet mellan de omtvistade åtgärderna som medlemsstaten vidtagit och de relevanta unionsrättsliga bestämmelserna, vilket i förevarande mål är artikel 19.1 andra stycket FEU. Såsom påpekats ovan i punkt 114 i förevarande förslag till avgörande, är det dessutom med hänsyn till den komplicerade bedömningen av huruvida en medlemsstats åtgärder strider mot garantierna om rättsväsendets oavhängighet enligt artikel 19.1 FEU nödvändigt att strikt efterleva kraven i artikel 94 i domstolens rättegångsregler.

124. Mot denna bakgrund kan jag i ljuset av den polska kommissarien för mänskliga rättigheters argumentation om relevansen av domstolens dom i målet Unibet[81] på förevarande mål (se punkt 65 i förevarande förslag till avgörande) tillägga att den domen inte undantar en nationell domstol från skyldigheten att följa domstolens regler om upptagande till sakprövning av begäran om förhandsavgörande. Jag anser inte att förevarande mål är ett sådant fall där det är avsaknaden av rättsmedel i en medlemsstat som utgör hinder för tillämpning av unionsrätten. De förevarande målen är helt enkelt fall där domstolen har otillräckliga uppgifter för att kunna bedöma om det skett en överträdelse av unionsrätten.

125. Slutligen vill jag påpeka att jag – trots att artikel 19.1 andra stycket FEU har ett brett tillämpningsområde och omfattar alla nationella domstolar som ”kan” begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF (se punkterna 87–89 i förevarande förslag till avgörande) i materiellt hänseende och i förhållande till unionens befogenheter – företräder uppfattningen att bestämmelsen i artikel 19.1 andra stycket FEU, inom ramen för domstolarnas oavhängighet, endast avser strukturella åsidosättanden som undergräver själva kärnan i domstolarnas oavhängighet. Jag har i mina tidigare förslag till avgörande gett uttryck för uppfattningen att det är fråga om ett sådant strukturellt åsidosättande om en åtgärd får rättsverkningar på alla nivåer i domstolarna, och jag kom till samma slutsats med avseende på avdelningen för disciplinmål i ett sammanhang där den är organet som avgör mål som rör domare som påverkas av åtgärder som sänker pensionsåldern för domare vid Högsta domstolen,[82] vilka domstolen i dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18) ansåg strida mot garantierna för rättsväsendets oavhängighet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU.[83] Efterlevnaden av artikel 94 i domstolens rättegångsregler krävde även en tillräcklig förklaring av varför det aktuella åsidosättandet av domstolarnas oavhängighet var av strukturell art i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU, snarare än ett åsidosättande som omfattas av artikel 47 i stadgan, dock endast när medlemsstaterna genomför unionsrätten enligt artikel 51.1 i stadgan.

79 Se, till exempel, dom av den 10 januari 2006, IATA och ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punkterna 23–26), dom av den 16 december 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punkterna 68–74), och dom av den 5 April 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, punkterna 31–36). Jag kan konstatera att ingen invändning om att begäran om förhandsavgörande inte kan prövas gjordes i sistnämnda mål.

80 Se dom av den 17 februari 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, punkterna 34–42), dom av den 11 juni 2015, Fahnenbrock m.fl. (C-226/13, C-245/13,C-247/13 och C-578/13, EU:C:2015:383, punkt 30), och dom av den 16 juni 2016, Pebros Servizi (C-511/14, EU:C:2016:448, punkt 28).

81 Dom av den 13 mars 2007 (C-432/05, EU:C:2007:163, punkterna 62 och 64).

82 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Tanchev i målet kommissionen/Polen (De allmänna domstolarnas oavhängighet), C-192/18, EU:C:2019:529, punkterna 114–116, och förslag till avgörande av generaladvokaten Tanchev i de förenade målen i A.K. m.fl. (Fråga huruvida Högsta domstolens avdelning för disciplinmål är oavhängig), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:551, punkterna 145–152.

83 EU:C:2019:531. Se fotnot 5 i förevarande förslag till avgörande.

126. Mot bakgrund av ovanstående överväganden ska invändningen att frågorna som hänskjutits i förevarande mål inte kan tas upp till sakprövning godtas.

VIII. Förslag till avgörande

127. Jag föreslår att domstolen ska avvisa de beslut att begära om förhandsavgörande som framställts av Sąd Okręgowy w Łodzi (Distriktsdomstolen i Łódź, Polen) i mål C-558/18 och av Sąd Okręgowy w Warszawie (Distriktsdomstolen i Warszawa, Polen) i mål C-563/18.