Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. december 2025 * [i]

Indhold

Retsforskrifter 4

EU-retten 4

Tiltrædelsesakten 4

EU-traktaten 5

EUF-traktaten 6

Chartret 7

Erklæring nr. 17 om forrang 7

Polsk ret 8

Den polske forfatning 8

Lovbestemmelser om Trybunał Konstytucyjnys (forfatningsdomstol) organisation og funktion 10

Tvistens baggrund 14

Procedurerne for udnævnelsen af tre dommere og af præsidenten for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) 14

Proceduren for udnævnelse af tre dommere ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i december 2015 14

Procedurerne vedrørende udnævnelsen af præsidenten for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) 16

Trybunał Konstytucyjnys (forfatningsdomstol) dom af 14. juli 2021 og af 7. oktober 2021 17

Dommen af 14. juli 2021 17

* Processprog: polsk.

Dommen af 7. oktober 2021 18

Den administrative procedure 19

Retsforhandlingerne for Domstolen 20

Søgsmålet 20

Det første klagepunkt 20

Parternes argumenter 20

Domstolens bemærkninger 23

– Det første klagepunkts første led 23

– Det første klagepunkts andet led 28

Det andet klagepunkt 30

Parternes argumenter 30

Domstolens bemærkninger 33

– Den hævdede tilsidesættelse af princippet om autonomi, princippet om forrang, effektivitetsprincippet og princippet om ensartet anvendelse af EU-retten 34

– Tilsidesættelsen af princippet om den bindende virkning af Domstolens praksis 39

Det tredje klagepunkt 44

Parternes argumenter 44

Domstolens bemærkninger 48

– Det tredje klagepunkts første led 48

– Det tredje klagepunkts andet led 51

Sagsomkostninger 54

»Traktatbrud – artikel 2 TEU – artikel 4, stk. 3, TEU – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – retsstat – effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – princippet om autonomi, princippet om forrang, princippet om effektivitet og princippet om ensartet anvendelse af EU-retten – princippet om den bindende virkning af EU-Domstolens praksis – domme afsagt af Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol, Polen) – Domstolens domme og midlertidige forholdsregler i medfør af artikel 279 TEUF vedrørende artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – Trybunał Konstytucyjnys (forfatningsdomstol) afvisning af disse domme og af disse midlertidige forholdsregler som ultra vires – national forfatningsmæssig identitet – Trybunał Konstytucyjnys (forfatningsdomstol) forbud mod, at offentlige myndigheder anvender artikel 2 og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende

rettigheder – krav om en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov – ulovlig sammensætning af Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)«

I sag C-448/23,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 17. juli 2023,

Europa-Kommissionen ved K. Herrmann, C. Ladenburger og P.J.O. Van Nuffel, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

Kongeriget Belgien først ved M. Jacobs, C. Pochet, L. Van den Broeck og M. Van Regemorter, som befuldmægtigede, derefter ved M. Jacobs, C. Pochet og M. Van Regemorter, som befuldmægtigede,

Kongeriget Nederlandene ved M.K. Bulterman, J.M. Hoogveld og C.S. Schillemans, som befuldmægtigede,

intervenienter,

mod

Republikken Polen, først ved B. Majczyna og S. Żyrek, som befuldmægtigede, derefter ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, T. von Danwitz (refererende dommer), afdelingsformændene F. Biltgen, I. Jarukaitis, M.L. Arastey Sahún, I. Ziemele, J. Passer, O. Spineanu-Matei, M. Condinanzi og F. Schalin samt dommerne A. Kumin, N. Jääskinen, D. Gratsias, Z. Csehi og B. Smulders,

generaladvokat: D. Spielmann,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 11. marts 2025,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

– Det fastslås, at Republikken Polen i lyset af den fortolkning af Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Republikken Polens forfatning, herefter »den polske forfatning«), som er anlagt af Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol, Polen) i dom af 14. juli 2021 (sag P 7/20) og af 7. oktober 2021 (sag K 3/21), har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

– Det fastslås, at Republikken Polen i lyset af den fortolkning af den polske forfatning, som er anlagt af Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol, Polen) i dom af 14. juli 2021 (sag P 7/20) og af 7. oktober 2021 (sag K 3/21), har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til princippet om autonomi, princippet om forrang, princippet om effektivitet, princippet om ensartet anvendelse af EU-retten og princippet om den bindende virkning af EU-Domstolens domme.

– Det fastslås, at Republikken Polen på grund af Trybunał Konstytucyjnys (forfatningsdomstol) manglende opfyldelse af kravene til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, som følge af uregelmæssigheder i forbindelse med procedurerne for udnævnelsen af tre dommere til nævnte domstol i december 2015 og i forbindelse med proceduren for udpegningen af dens præsident i december 2016, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

– Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retsforskrifter

EU-retten

Tiltrædelsesakten

2 Artikel 2 i akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Den Europæiske Union og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003, L 236, s. 33, herefter »tiltrædelsesakten«), fastsætter:

»Fra tiltrædelsesdatoen er bestemmelserne i de oprindelige traktater og de retsakter, der er vedtaget af institutionerne og Den Europæiske Centralbank før tiltrædelsen, bindende for de nye medlemsstater og gælder i disse stater på de vilkår, som er fastsat i disse traktater og i denne akt.«

3 Tiltrædelsesaktens artikel 10 er affattet således:

»Ved anvendelsen af de oprindelige traktater og af institutionernes retsakter gælder de i denne akt fastsatte undtagelsesbestemmelser som overgangsforanstaltning.«

EU-traktaten

4 Artikel 1, stk. 1 og 2, TEU bestemmer:

»Ved denne traktat opretter de høje kontraherende parter indbyrdes en europæisk union, i det følgende benævnt »Unionen«, som medlemsstaterne tildeler kompetencer for at nå deres fælles mål.

Denne traktat udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt.«

5 Artikel 2 TEU har følgende ordlyd:

»Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd.«

6 Artikel 4 TEU fastsætter:

»1. I overensstemmelse med artikel 5 forbliver beføjelser, der ikke er tildelt Unionen i traktaterne, hos medlemsstaterne.

2. Unionen respekterer medlemsstaternes lighed over for traktaterne samt deres nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, herunder regionalt og lokalt selvstyre. Den respekterer deres centrale statslige funktioner, herunder sikring af statens territoriale integritet, opretholdelse af lov og orden samt beskyttelse af den nationale sikkerhed. Navnlig forbliver den nationale sikkerhed den enkelte medlemsstats eneansvar.

3. I medfør af princippet om loyalt samarbejde respekterer Unionen og medlemsstaterne hinanden og bistår hinanden ved gennemførelsen af de opgaver, der følger af traktaterne.

Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne.

Medlemsstaterne bistår Unionen i gennemførelsen af dens opgaver og afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af Unionens mål i fare.«

7 Artikel 5, stk. 1 og 2, TEU fastsætter:

»1. Afgrænsningen af Unionens kompetencer er underlagt princippet om kompetencetildeling. Udøvelsen af Unionens beføjelser er underlagt nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

2. I medfør af princippet om kompetencetildeling handler Unionen kun inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne, med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat heri. Beføjelser, der ikke er tildelt Unionen i traktaterne, forbliver hos medlemsstaterne.«

8 Artikel 13, stk. 2, TEU har følgende ordlyd:

»Hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er fastsat i disse. Institutionerne samarbejder loyalt med hinanden.«

9 Artikel 19, stk. 1, TEU bestemmer:

»Den Europæiske Unions Domstol omfatter Domstolen, Retten og et antal specialretter. Den sikrer overholdelse af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne.

Medlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten.«

10 Artikel 49 TEU bestemmer:

»Enhver europæisk stat, som respekterer værdierne i artikel 2 og forpligter sig til at fremme dem, kan ansøge om at blive medlem af Unionen. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter underrettes om denne ansøgning. Den ansøgende stat retter sin ansøgning til Rådet, som træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Kommissionen og efter godkendelse fra Europa-Parlamentet, der udtaler sig med et flertal blandt sine medlemmer. De kriterier for medlemskab, som Det Europæiske Råd er nået til enighed om, skal tages i betragtning.

Vilkårene for optagelsen og sådanne tilpasninger af de til grund for Unionen liggende traktater, som optagelsen medfører, fastlægges ved en aftale mellem medlemsstaterne og den ansøgende stat. Denne aftale forelægges samtlige kontraherende stater til ratifikation i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.«

EUF-traktaten

11 Artikel 267 TEUF har følgende ordlyd:

»Den Europæiske Unions Domstol har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål:

a) om fortolkningen af traktaterne

b) om gyldigheden og fortolkningen af retsakter udstedt af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer.

Såfremt et sådant spørgsmål rejses ved en ret i en af medlemsstaterne, kan denne ret, hvis den skønner, at en afgørelse af dette spørgsmål er nødvendig, før den afsiger sin dom, anmode Domstolen om at afgøre spørgsmålet.

Såfremt et sådant spørgsmål rejses under en retssag ved en national ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, er retten pligtig at indbringe sagen for Domstolen.

[...]«

12 Artikel 279 TFUE bestemmer:

»I sager, der er indbragt for Den Europæiske Unions Domstol, kan den foreskrive de nødvendige foreløbige forholdsregler.«

Chartret

13 Afsnit VI i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), der har overskriften »Retfærdighed i retssystemet«, indeholder bl.a. artikel 47 med overskriften »Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol«, der er affattet således:

»Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel.

Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. […]

[…]«

14 Chartrets artikel 52, stk. 1 og 3, bestemmer:

»1. Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

[…]

3. I det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.«

Erklæring nr. 17 om forrang

15 Erklæring nr. 17 om forrang, der er knyttet som bilag til slutakten fra den regeringskonference, der vedtog Lissabontraktaten (EUT 2012, C 326, s. 346), har følgende ordlyd:

»Konferencen erindrer om, at traktaterne og den ret, der vedtages af Unionen på grundlag af traktaterne, i overensstemmelse med Domstolen for Den Europæiske Unions faste retspraksis har forrang frem for medlemsstaternes ret på de betingelser, der er fastlagt i nævnte retspraksis.

Endvidere har konferencen besluttet at knytte Rådets Juridiske Tjenestes udtalelse om forrang, jf. dokument 11197/07 (JUR 260), som bilag til denne slutakt:

»Udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste af 22. juni 2007

Det følger af Domstolens retspraksis, at fællesskabsrettens forrang er et af hovedprincipperne i fællesskabsretten. Ifølge Domstolen er dette princip uløseligt forbundet med Det Europæiske Fællesskabs karakter. Da der første gang blev afsagt dom på grundlag af denne faste retspraksis ([dom af 15.7.1964, Costa (6/64, EU:C:1964;66]), var fællesskabsrettens forrang ikke nævnt i traktaten. Det er stadig tilfældet i dag. Den omstændighed, at princippet om fællesskabsrettens forrang ikke medtages i den nye traktat, ændrer ikke på nogen måde ved eksistensen af dette princip og ved Domstolens eksisterende retspraksis.««

Polsk ret

Den polske forfatning

16 Den polske forfatnings artikel 2 har følgende ordlyd:

»Republikken Polen er en demokratisk retsstat, som virkeliggør principperne om social retfærdighed.«

17 Denne forfatnings artikel 4, stk. 1, bestemmer:

»I Republikken Polen er den øverste myndighed tillagt nationen.«

18 Forfatningens artikel 7 fastslår, at »[d]e offentlige myndigheder handler i henhold til loven og inden for lovens rammer«.

19 I henhold til forfatningens artikel 8, stk. 1, »[er f]orfatningen [...] den øverste retsnorm i Republikken Polen«.

20 Forfatningens artikel 90, stk. 1, bestemmer, at »Republikken Polen [...] i medfør af en traktat [kan] overdrage offentlige myndigheders kompetence på visse områder til en international organisation eller et internationalt organ«.

21 Den polske forfatnings artikel 91, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. Efter at en ratificeret traktat er blevet offentliggjort i Republikken Polens officielle tidende, udgør den en integrerende del af den nationale retsorden; den finder umiddelbar anvendelse, medmindre dens anvendelse forudsætter vedtagelse af en lov.

2. En traktat, som er ratificeret i medfør af en bemyndigelseslov, har forrang for loven, hvis denne er uforenelig med traktaten.«

22 Nævnte forfatnings artikel 144 bestemmer:

»1. [Republikken Polens] præsident udsteder officielle retsakter under udøvelsen af sine forfatningsmæssige og retlige beføjelser.

2. For at være gyldige skal de officielle retsakter, der udstedes af [Republikkens Polens] præsident, medunderskrives af formanden for ministerrådet, der således står til ansvar over for Sejm [(parlamentet, Polen)].

3. Bestemmelserne i stk. 2 finder ikke anvendelse i følgende tilfælde:

[...]

17. udnævnelse af dommere

[...]«

23 Denne forfatnings artikel 178, stk. 1, bestemmer følgende:

»Dommere skal ved udøvelsen af deres embede være uafhængige og kun være undergivet [den polske forfatning] og lovgivningen.«

24 Den polske forfatnings artikel 179 er affattet således:

»Dommere udnævnes af [Republikken Polens] præsident efter indstilling fra Krajowa Rada Sądownictwa [(det nationale domstolsråd, Polen) (herefter »domstolsrådet«)] for en ubegrænset periode.«

25 Forfatningens artikel 188 har følgende ordlyd:

»Trybunał Konstytucyjny [(forfatningsdomstol)] træffer afgørelse om:

1. loves og traktaters forenelighed med [den polske forfatning]

2. loves forenelighed med ratificerede traktater, hvis ratificering kræver forudgående bemyndigelse ved lov

3. de af centrale statslige myndigheder udfærdigede retsforskrifters forenelighed med [den polske forfatning], med ratificerede traktater og med lovgivningen

4. foreneligheden af politiske partiers mål eller virksomhed med [den polske forfatning]

5. søgsmål vedrørende forfatningsspørgsmål som omhandlet i artikel 79, stk. 1.«

26 Den polske forfatnings artikel 190 bestemmer:

»1. Domme afsagt af Trybunał Konstytucyjny [(forfatningsdomstol)] er bindende erga omnes og endelige.

2. Domme afsagt af Trybunał Konstytucyjny [(forfatningsdomstol)] i de sager, der er omhandlet i artikel 188, offentliggøres straks i det officielle organ, hvor retsforskriften er blevet offentliggjort. Hvis retsakten ikke er blevet offentliggjort, offentliggøres dommen i *Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej »Monitor Polski«* [(Republikken Polens officielle tidende)].

3. En dom afsagt af Trybunał Konstytucyjny [(forfatningsdomstol)] får virkning fra dagen for offentliggørelsen.

[...]

5. Trybunał Konstytucyjny [(forfatningsdomstol)] træffer afgørelse ved stemmeflertal.«

27 Den polske forfatnings artikel 193 er affattet således:

»Enhver retsinstans kan forelægge Trybunał Konstytucyjny [(forfatningsdomstol)] et retligt spørgsmål om en retsforskrifts forenelighed med [den polske forfatning], med de ratificerede traktater eller med loven, når afgørelsen af en sag, der er indbragt for den, afhænger af besvarelsen af dette spørgsmål.«

28 Den polske forfatnings artikel 194 bestemmer:

»1. Trybunał Konstytucyjny [(forfatningsdomstol)] består af 15 dommere, der vælges individuelt af Sejm [(parlamentet)] for en periode på 9 år blandt personer med et fremragende kendskab til loven. De kan ikke genvælges til Trybunał Konstytucyjny [(forfatningsdomstol)].

2. Præsidenten og vicepræsidenten for Trybunał Konstytucyjny [(forfatningsdomstol)] udnævnes af [Republikkens Polens] præsident blandt de kandidater, der er indstillet af dommerpræsidiet ved Trybunał Konstytucyjny [(forfatningsdomstol)] [herefter »dommerpræsidiet«].«

29 I henhold til den polske forfatnings artikel 197 er »Trybunał Konstytucyjnys [(forfatningsdomstol)] organisation og retsforhandlinger for denne [...] fastlagt ved lov«.

Lovbestemmelser om Trybunał Konstytucyjnys (forfatningsdomstol) organisation og funktion

30 I 2015 og 2016 vedtog Sejm (parlamentet) en række love om ændring af Trybunał Konstytucyjnys (forfatningsdomstol) organisation og funktion.

31 Den 25. juni 2015 vedtog Sejm (parlamentet) ustawa o Trybunale Konstytucyjnym (lov om forfatningsdomstolen) (Dz. U. pos. 1064, herefter »lov af 25. juni 2015 om forfatningsdomstolen«), som trådte i kraft den 30. august 2015.

32 Denne lovs artikel 19, stk. 1 og 2, bestemte:

»1. Sejms [(parlamentet)] præsidium og en gruppe på mindst 50 medlemmer indrømmes ret til at foreslå en kandidat til embedet som dommer ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)].

2. Indstillingen om udnævnelse af en kandidat til embedet som dommer ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)] sendes til formanden for Sejm [(parlamentet)] senest tre måneder, før en dommers embedsperiode ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)] udløber.«

33 I henhold til nævnte lovs artikel 21, stk. 1, skulle en person, der blev valgt til embedet som dommer ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), aflægge ed for Republikken Polens præsident ved brug af den i denne bestemmelse foreskrevne edsformular.

34 Artikel 137 i lov af 25. juni 2015 om forfatningsdomstolen bestemte i en overgangsperiode vedrørende dommere ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), hvis embedsperiode udløb i 2015, at den i denne lovs artikel 19, stk. 2, omhandlede indstilling skulle forelægges inden for en frist på 30 dage fra datoen for nævnte lovs ikrafttræden.

35 Den 19. november 2015 vedtog Sejm (parlamentet) ved en hasteprocedure ustawa o zmianie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym [(lov om ændring af lov af 25.6.2015 om forfatningsdomstolen)] (Dz. U. pos. 1928, herefter »ændringsloven af 19. november 2015«), som trådte i kraft den 5. december 2015.

36 Denne lovs artikel 1, nr. 3, ændrede artikel 19, stk. 2, i lov af 25. juni 2015 om forfatningsdomstolen, som herved fik følgende ordlyd:

»Indstillingen om udnævnelse af en kandidat til embedet som dommer ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)] sendes til formanden for Sejm [(parlamentet)] 30 dage, før en dommers embedsperiode ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)] udløber.«

37 Artikel 1, nr. 4, litra a), i ændringsloven af 19. november 2015 ændrede artikel 21, stk. 1, i lov af 25. juni 2015 om forfatningsdomstolen, som herved fik følgende ordlyd:

»Den person, der er blevet valgt til embedet som dommer ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], aflægger ed for [Republikken Polens] præsident inden for en frist på 30 dage regnet fra den dato, hvor vedkommende blev valg [...].«

38 Ved artikel 1, nr. 4, litra b), i ændringsloven af 19. november 2015 blev der i lov af 25. juni 2015 om forfatningsdomstolen indsat en artikel 21, stk. 1a, der har følgende ordlyd:

»Edsaflæggelsen markerer begyndelsen på embedsperioden for en dommer ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)].«

39 Ved artikel 1, nr. 5, i ændringsloven af 19. november 2015 blev artikel 137 i lov af 25. juni 2015 om forfatningsdomstolen ophævet, og ved artikel 1, nr. 6, blev der i sidstnævnte lov indsat en artikel 137a, som vedrørende dommere ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstolen), hvis mandat udløb i 2015, fastsatte, at den i artikel 19, stk. 2, omhandlede indstilling skulle forelægges inden for en frist på syv dage fra datoen for denne artikel 137a's ikrafttræden.

40 Artikel 2 i ændringsloven af 19. november 2015 havde følgende ordlyd:

»Embedsperioden for den nuværende præsident og den nuværende vicepræsident for [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)] udløber tre måneder efter datoen for lovens ikrafttræden.«

41 Den 22. juli 2016 vedtog Sejm (parlamentet) ustawa o Trybunale Konstytucyjnym (lov om forfatningsdomstolen) (Dz. U. pos. 1157, herefter »lov af 22. juli 2016 om forfatningsdomstolen«), som erstattede lov af 25. juni 2015 om forfatningsdomstolen og skulle træde i kraft den 16. august 2016.

42 Artikel 16, stk. 4 og 7, i lov af 22. juli 2016 om forfatningsdomstolen havde følgende ordlyd:

»4. Den del af mødet i dommerpræsidiet, der vedrører udvælgelsen af kandidater til posten som præsident eller vicepræsident for [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], ledes af den ældste dommer ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], der deltager i dommerpræsidiets møde.

[...]

7. Der vælges kandidater, såfremt mindst ti dommere ud af det samlede antal dommere ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], som defineret i [den polske forfatnings] artikel 194, stk. 1, deltager i dommerpræsidiets møde. Hver dommer ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], der deltager i valgproceduren, har kun én stemme og kan kun stemme på én kandidat.«

43 Artikel 90 i lov af 22. juli 2016 om forfatningsdomstolen har følgende ordlyd:

»Præsidenten for [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)] optager de dommere ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], der har aflagt ed for Republikken [Polens] præsident, men som endnu ikke har tiltrådt deres embede på tidspunktet for denne lovs ikrafttræden, i dommerkollegierne og tildeler dem sager.«

44 Ved dom af 11. august 2016 (sag K 39/16) fastslog Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), at artikel 90 i lov af 22. juli 2016 om forfatningsdomstolen var uforenelig med den polske forfatnings artikel 194, stk. 1.

45 Den 13. december 2016 vedtog Sejm (parlamentet) ustawa przepisy wprowadzające ustawe o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (lov om indledende bestemmelser til lov om forfatningsdomstolens organisation og retsforhandlinger for denne og til lov om forfatningsdomstolens dommeres retsstilling) (Dz. U. pos. 2074, herefter »lov om indledende bestemmelser«), som trådte i kraft den 20. december 2016.

46 Denne lovs artikel 3 ophævede lov af 22. juli 2016 om forfatningsdomstolen.

47 Artikel 18 i lov om indledende bestemmelser fastsætter, at Republikken Polens præsident kan overdrage udøvelsen af funktionen som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) til en dommer ved denne retsinstans.

48 Denne lovs artikel 20 bestemmer:

»Den dommer, der udøver funktionen som præsident for [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], gennemfører inden for en frist på en måned fra dagen efter offentliggørelsen af denne lov proceduren for forelæggelse for Republikken Polens præsident af kandidaterne til embedet som præsident for [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)] på de betingelser, der er fastsat i artikel 21.«

49 Nævnte lovs artikel 21, som fastsætter proceduren for udpegning af kandidater til embedet som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) med henblik på forelæggelse for Republikken Polens præsident, bestemmer:

»1. Den dommer, der udøver funktionen som præsident for [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], indkalder straks til et møde i dommerpræsidiet med henblik på at forelægge kandidater til embedet som præsident for [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)] for Republikken Polens præsident og meddeler dommerne ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)] tidspunktet for dette møde.

2. De dommere ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], der har aflagt ed for Republikken Polens præsident, deltager i det i stk. 1 omhandlede møde. Den dommer, der

udøver funktionen som præsident for [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], fastsætter dagsordenen og leder mødet.

3. Dommerpræsidiet udvælger kandidaterne til embedet som præsident for [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)] ved en afstemning i overensstemmelse med principperne i stk. 4-9.

4. Alle de i stk. 2 omhandlede dommere ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)] kan stille op i proceduren for udvælgelse af kandidater til embedet som præsident for [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)]. Den dommer, der udøver funktionen som præsident for [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], modtager kandidaturerne fra datoen for offentliggørelsen af tidspunktet for det i stk. 1 omhandlede møde i dommerpræsidiet indtil åbningen af dette møde.

5. For- og efternavne på de dommere ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], der er foreslået i overensstemmelse med stk. 4, opføres på stemmesedlen i alfabetisk rækkefølge. Der stemmes om de foreslåede kandidaturer i en samlet afstemning. Stemmen er gyldig, hvis tegnet »x« eller »+« (to linjer, der krydser hinanden) er anført i den relevante rubrik på stemmesedlen ved siden af navnet på en dommer ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)]. Afstemningen er hemmelig.

[...]

7. Dommerpræsidiet indstiller, i form af en afgørelse, alle de dommere ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], som har opnået mindst fem stemmer ved den i stk. 5 omhandlede afstemning, som kandidater til embedet som præsident for [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)].

8. Såfremt det i stk. 7 omhandlede krævede antal stemmer kun er opnået af én dommer ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], indstiller dommerpræsidiet, i form af en afgørelse, den dommer ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], som har opnået det krævede antal på mindst fem stemmer, og den dommer ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], der har opnået flest stemmer blandt de dommere ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], der ikke har fået det krævede antal på mindst fem stemmer, som kandidater til embedet som præsident for [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)].

9. Såfremt mere end én dommer ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)] i det i stk. 8 omhandlede tilfælde har opnået det højeste antal stemmer blandt de dommere ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], der ikke har opnået det krævede antal stemmer i henhold til stk. 7, indstiller dommerpræsidiet, herunder den dommer ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], der har opnået mindst fem stemmer, i form af en afgørelse alle de dommere ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], der har opnået det samme højeste antal stemmer, som kandidater til embedet som præsident for [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)].

[...]

11. Såfremt proceduren i stk. 4-9 ikke har ført til udpegelsen af mindst to dommere ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)] som dommerpræsidiets kandidater til embedet som præsident for [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], hæver den dommer, der

udøver funktionen som præsident ved [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)], mødet og indkalder til et nyt møde i dommerpræsidiet med henblik på indstilling af kandidater til embedet som præsident for [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)].

[...]«

Tvistens baggrund

Procedurerne for udnævnelsen af tre dommere og af præsidenten for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)

Proceduren for udnævnelse af tre dommere ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i december 2015

50 Ved afgørelser af 8. oktober 2015, der blev vedtaget i syvende valgperiode, valgte Sejm (parlamentet) fem personer til dommerembeder ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol). Tre af disse, R.H., A.J. og K.Ś., skulle erstatte dommere, hvis embedsperiode udløb den 6. november 2015, og to af disse personer skulle erstatte dommere, hvis embedsperiode udløb i december 2015.

51 I ottende valgperiode, der var resultatet af parlamentsvalget den 25. oktober 2015, holdt Sejm (parlamentet) sit første møde den 12. november 2015. Den 25. november 2015 vedtog Sejm (parlamentet) fem afgørelser, hvorefter afgørelserne af 8. oktober 2015 »ikke havde retsvirkning«, og Republikken Polens præsident blev opfordret til at undlade at tage de personer, der var blevet valgt ved de sidstnævnte afgørelser, i ed.

52 Ved afgørelser af 2. december 2015 valgte Sejm (parlamentet) fem personer til dommerembeder ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol). Tre af disse, H.C., L.M. og M.M., skulle erstatte de dommere, hvis embedsperiode var udløbet den 6. november 2015, og to af disse personer skulle erstatte de dommere, hvis embedsperiode udløb i december 2015. Den 3. og den 9. december 2015 aflagde disse fem personer ed for Republikken Polens præsident. Den 3. december 2015 afviste præsidenten for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) imidlertid at lade fire af disse edsvorne dommere indtage deres pladser, førend spørgsmålet om gyldigheden af Sejms (parlamentet) valg af disse var afklaret.

53 Ved dom af 3. december 2015 (sag K 34/15) afsagde Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) dom i en sag anlagt med påstand om, at en række bestemmelser i lov af 25. juni 2015 om forfatningsdomstolen var forfatningsstridige. Denne ret fastslog i det væsentlige, at det i overensstemmelse med den polske forfatnings artikel 194, stk. 1, tilkom Sejm (parlamentet) at vælge en ny dommer i den valgperiode, hvor embedsperioden på ni år for en dommer ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) var udløbet. På denne baggrund fastslog den bl.a., at artikel 137 i lov af 25. juni 2015 om forfatningsdomstolen var forenelig med forfatningen, for så vidt som den vedrørte de dommere ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), hvis embedsperiode var udløbet den 6. november 2015, men at den var forfatningsstridig, for så vidt som den vedrørte de dommere ved denne domstol, hvis embedsperiode udløb i december 2015.

54 Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) fastslog derfor, at valget den 8. oktober 2015, i Sejms (parlamentet) syvende valgperiode, af tre dommere, der skulle erstatte de dommere, hvis embedsperiode ville udløbe den 6. november 2015, var gyldigt. Denne domstol fremhævede desuden, at Republikken Polens præsident var forpligtet til at tage disse tre dommere i ed, idet præsidenten ikke havde nogen skønsbeføjelse i denne henseende. Retten fremhævede derimod, at Sejm (parlamentet) ikke havde ret til, i syvende valgperiode, at vælge to dommere til at erstatte de dommere, hvis embedsperiode ville udløbe i december 2015.

55 Ved dom af 9. december 2015 (sag K 35/15) fastslog Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), at artikel 1, nr. 6, i ændringsloven af 19. november 2015 var uforenelig med den polske forfatnings artikel 194, stk. 1, sammenholdt med artikel 7, for så vidt som den artikel 137a, der herved var blevet indsat i lov af 25. juni 2015 om forfatningsdomstolen, bestemte, at Sejm (parlamentet) i ottende valgperiode skulle vælge dommere til at efterfølge de dommere, hvis mandat var udløbet i syvende valgperiode. Derimod bekræftede denne domstol – som den også havde gjort i sin dom af 3. december 2015 – at artikel 137 i lov af 25. juni 2015 om forfatningsdomstolen som retsgrundlag for Sejms (parlamentet) valg i syvende valgperiode af tre dommere til at erstatte de dommere, hvis embedsperiode var udløbet den 6. november 2015, var forenelig med den polske forfatning. Den fastslog endvidere, at valget, i ottende valgperiode, på grundlag af artikel 137a i lov af 25. juni 2015 om forfatningsdomstolen, som affattet ved ændringsloven af 19. november 2015, af tre dommere, der skulle erstatte de dommere, hvis embedsperiode var udløbet den 6. november 2015, ville medføre, at antallet af dommere ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) blev øget til atten.

56 På trods af disse to domme afsagt af Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) aflagde ingen af de tre personer, som den 8. oktober 2015 var blevet valgt af Sejm (parlamentet) til at erstatte de dommere, hvis embedsperiode var udløbet den 6. november 2015, ed for Republikken Polens præsident eller tiltrådte deres embede ved denne ret.

57 Den 12. januar 2016 gav A.R., den daværende præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), de to dommere, som den 2. december 2015 var blevet valgt af Sejm (parlamentet) til at erstatte de to dommere, hvis embedsperiode var udløbet i december 2015, tilladelse til at indtage deres pladser i Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol).

58 Den 19. december 2016 ophørte A.R.s embedsperiode som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol).

59 Den 20. december 2016 betroede Republikken Polens præsident, i overensstemmelse med artikel 18 i lov om indledende bestemmelser, dommer J.P. udøvelsen af funktionen som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol). Samme dag gav J.P. H.C., L.M. og M.M., som den 2. december 2015 var blevet valgt af Sejm (parlamentet) til at erstatte de tre dommere, hvis embedsperiode var udløbet den 6. november 2015, tilladelse til at indtage deres pladser ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol).

60 Da to dommere ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) var afgået ved døden i juli og december 2017, valgte Sejm (parlamentet) den 19. august 2017 og den 30. januar 2018 to nye dommere til at erstatte dem. Ingen af dem var blandt de tre dommere, der var blevet valgt den 8. oktober 2015 til at erstatte de dommere, hvis embedsperiode var udløbet den 6. november 2015.

61 Ved dom af 7. maj 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mod Polen (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, §§ 290 og 291), fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i en sag anlagt af et selskab, som ikke havde fået medhold i et forfatningssøgsmål ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), at udnævnelsen til denne domstol af M.M., en af dommerne i det kollegium, der havde behandlet forfatningssøgsmålet, var behæftet med alvorlige uregelmæssigheder, der tilsidesatte selve kernen i retten til adgang til en »ved lov [...] oprettet domstol«, som er fastsat i artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«). Denne domstol konkluderede, at sagsøgeren var blevet frataget denne ret som følge af M.M.s deltagelse i sagen for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol).

62 For at nå frem til denne konklusion fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at såvel Sejm (parlamentet) som Republikken Polens præsident åbenbart havde tilsidesat polsk ret vedrørende udnævnelse af dommere ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol). Den fremhævede, at Sejm (parlamentet) den 2. december 2015, i ottende valgperiode, havde valgt tre personer til dommerembeder ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), herunder M.M., til at erstatte tre dommere, hvis embedsperiode var udløbet den 6. november 2015, selv om disse embeder allerede var besat af tre personer valgt af Sejm (parlamentet) den 8. oktober 2015, i syvende valgperiode. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol bemærkede i øvrigt, at Republikken Polens præsident havde afvist at tage de tre personer, der var blevet valgt den 8. oktober 2015, i ed, selv om han taget de tre personer, der var blevet valgt den 2. december 2015, i ed (§§ 261-270 og 275).

63 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fandt, at den tilsidesættelse, der var begået, vedrørte en grundlæggende regel i polsk ret, som finder anvendelse på valget af dommere ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), nemlig den polske forfatnings artikel 194, stk. 1, og at denne tilsidesættelse var så alvorlig, at den undergravede valgprocessens legitimitet og krænkede selve kernen i retten til en »ved lov [...] oprettet domstol« samt retsstatsprincippet (§§ 276-287).

Procedurerne vedrørende udnævnelsen af præsidenten for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)

64 Den 20. december 2016 kl. 9.30 indkaldte J.P., som netop var blevet betroet at udøve funktionen som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), til møde i dommerpræsidiet samme dag kl. 13.30 med det formål at vælge de kandidater til embedet som præsident for denne ret, som skulle forelægges for Republikken Polens præsident. En af dommerne anmodede om udsættelse af mødet i præsidiet og forklarede, at den korte indkaldelsesfrist medførte, at ikke alle dommere var i stand til at deltage i dommerpræsidiet. J.P. imødekom ikke denne anmodning.

65 Af de fjorten dommere ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), som var til stede på mødet i præsidiet, indvilgede kun seks dommere, heriblandt H.C., L.M. og M.M., at deltage i valget af kandidater til embedet som præsident for nævnte ret. Efter at J.P. havde opnået fem stemmer, og M.M. havde opnået én stemme, blev deres kandidatur til dette embede forelagt for Republikken Polens præsident.

66 Den 21. december 2016 udnævnte Republikken Polens præsident J.P. til præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol).

Trybunał Konstytucyjnys (forfatningsdomstol) dom af 14. juli 2021 og af 7. oktober 2021

67 Den 14. juli 2021 og den 7. oktober 2021 afsagde Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) to domme vedrørende Domstolens praksis' forenelighed med den polske forfatning, navnlig hvad angår Republikken Polens forpligtelse i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU til at sikre en effektiv retsbeskyttelse (herefter »de omtvistede domme«).

Dommen af 14. juli 2021

68 Den 14. juli 2021 afsagde Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) dom i sag P 7/20, hvis begrundelse blev offentliggjort den 7. oktober 2021 (herefter »dommen af 14. juli 2021«).

69 I denne dom behandlede Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i en sag, der var indbragt af Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdeling) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) (herefter »disciplinærafdelingen«), spørgsmålet om, hvorvidt de foreløbige forholdsregler, som Republikken Polen var blevet pålagt ved kendelse af 8. april 2020, Kommissionen mod Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277), navnlig den forholdsregel, hvorved Republikken Polen blev pålagt at indstille anvendelsen af de lovbestemmelser, der tillægger denne afdeling kompetence i disciplinærsager vedrørende dommere, var forenelige med den polske forfatning.

70 Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) fastslog, at »artikel 4, stk. 3, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 279 TEUF, [...] for så vidt som [Domstolen] pålægger Republikken Polen, som medlemsstat i Den Europæiske Union, forpligtelser ultra vires ved at vedtage foreløbige forholdsregler vedrørende de polske domstoles organisation og kompetence og retsforhandlinger for disse domstole, [er] i strid med [den polske forfatnings] artikel 2 og 7, artikel 8, stk. 1, og artikel 90, stk. 1, sammenholdt med artikel 4, stk. 1, heri, og er således ikke omfattet af forrangsprincippet og princippet om direkte anvendelse i [den polske forfatnings] artikel 91, stk. 1-3«.

71 Hvad angår virkningerne af dommen af 14. juli 2021 fastslog Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), at »de regler [...], som Domstolen har indført«, og som blev vedtaget ultra vires, var i strid med den polske forfatning. Denne domstol anførte desuden følgende:

»I overensstemmelse med [den polske forfatnings] artikel 190, stk. 1, er nærværende dom, hvori det fastslås, at den anfægtede bestemmelse er hierarkisk uforenelig med [den polske forfatning], endelig og universelt bindende. Trybunał Konstytucyjnys [(forfatningsdomstol)] dom er rettet til alle de adressater, der anvender [EU-]retten på Republikken Polens område. [...] Trybunał Konstytucyjnys [(forfatningsdomstol)] dom har virkning ex tunc og er af anvendelsesmæssig karakter. En afgørelse, hvorved en EU-retsakt pålægger Republikken Polen ultra vires-forpligtelser for så vidt angår dens retters organisation og kompetence samt retsforhandlingerne for disse, indebærer, at den bestemmelse, som retten er i tvivl om, i denne henseende ikke har nogen retsvirkning på Republikken Polens område. Navnlig finder princippet om direkte virkning (direkte anvendelse) og princippet om EU-rettens forrang for national lovgivning, der er fastsat i [den polske forfatnings] artikel 91, stk. 1-3, ikke anvendelse på retsforskrifter, der er udstedt ultra vires af Unionens organer, institutioner og organisatoriske enheder.«

Dommen af 7. oktober 2021

72 Den 7. oktober 2021 afsagde Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), der var sat i plenum, dom i sag K 3/21, som var anlagt af formanden for ministerrådet (herefter »dommen af 7. oktober 2021«), hvis begrundelse blev offentliggjort den 16. november 2022, og hvis konklusion – offentliggjort den 12. oktober 2021 – har følgende ordlyd:

»1. Artikel 1, stk. 1 og 2, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, [TEU] [...], er, for så vidt som Den Europæiske Union, der er oprettet af lige og suveræne stater, og som skaber »en stadig snævrere union mellem de europæiske folk«, hvis integration, der bygger på EU-retten og [Domstolens] fortolkning heraf, går ind i en »ny fase«, hvori:

a) Den Europæiske Unions organer handler uden for rammerne af de beføjelser, som Republikken Polen har tildelt dem i traktaterne

b) [den polske forfatning] ikke er den øverste retsnorm i Republikken Polen, der har forrang med hensyn til gyldighed og anvendelse

c) Republikken Polen ikke kan fungere som en suveræn og demokratisk stat,

i strid med [den polske forfatnings] artikel 2, artikel 8 og artikel 90, stk. 1].

2. Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, [[TEU] er for så vidt som denne bestemmelse med henblik på at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, tillægger de nationale domstole (de almindelige domstole, forvaltningsdomstolene, de militære domstole og Sąd Najwyższy [(øverste domstol)]) kompetence til at:

a) undlade at anvende [den polske forfatnings] bestemmelser i deres afgørelser, i strid med forfatningens artikel 2, artikel 7, artikel 8, stk. 1, artikel 90, stk. 1, og artikel 178, stk. 1

b) basere deres afgørelser på bestemmelser, der ikke længere er i kraft, da de er blevet ophævet af Sejm [(parlamentet)] og/eller fundet forfatningsstridige af Trybunał Konstytucyjny [(forfatningsdomstol)], i strid med [den polske forfatnings] artikel 2, artikel 7, artikel 8, stk. 1, artikel 90, stk. 1, artikel 178, stk. 1, og artikel 190, stk. 1.

3. Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, [TEU] og artikel 2[[TEU] er, for så vidt som disse bestemmelser med henblik på at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, og for at sikre dommeres uafhængighed tillægger de nationale domstole (de almindelige domstole, forvaltningsdomstolene, de militære domstole og Sąd Najwyższy [(øverste domstol)] kompetence til at:

a) kontrollere lovligheden af proceduren for udnævnelse af dommere, herunder lovligheden af den afgørelse, hvorved Republikken Polens præsident udnævner en dommer, i strid med [den polske forfatnings] artikel 2, artikel 8, stk. 1, artikel 90, stk. 1, og artikel 179, sammenholdt med artikel 144, stk. 3, nr. 17, heri

b) kontrollere lovligheden af en afgørelse, hvorved [KRS] forelægger [Republikken Polens] præsident et forslag om udnævnelse af en dommer, i strid med [den polske forfatnings] artikel 2, artikel 8, stk. 1, artikel 90, stk. 1, og artikel 186, stk. 1

c) udtale sig om, hvorvidt proceduren for udnævnelse af en dommer er mangelfuld, og følgelig afvise at anerkende retsstillingen som dommer for en person, der er udnævnt til en stilling som dommer i henhold til [den polske forfatnings] artikel 179, i strid med [den polske forfatnings] artikel 2, artikel 8, stk. 1, artikel 90, stk. 1, og artikel 179, sammenholdt med artikel 144, stk. 3, nr. 17, heri.«

Den administrative procedure

73 Den 22. december 2021 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Republikken Polen.

74 I denne skrivelse anførte Kommissionen, at Republikken Polen på grund af Trybunał Konstytucyjnys (forfatningsdomstol) fortolkning af den polske forfatning, navnlig i de omtvistede domme, havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og princippet om autonomi, princippet om forrang, princippet om effektivitet, princippet om ensartet anvendelse af EU-retten og princippet om den bindende virkning af Domstolens domme. Kommissionen var ligeledes af den opfattelse, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) ikke opfyldte kravet til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, og at denne medlemsstat ligeledes på dette punkt havde tilsidesat sin forpligtelse i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

75 I sit svar af 18. februar 2022 bestred Republikken Polen Kommissionens klagepunkter.

76 Ved skrivelse af 15. juli 2022 sendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Republikken Polen og gjorde gældende, at denne:

– i lyset af Trybunał Konstytucyjnys (forfatningsdomstol) fortolkning af den polske forfatning, navnlig i de omtvistede domme, havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU

– i lyset af Trybunał Konstytucyjnys (forfatningsdomstol) fortolkning af den polske forfatning i de omtvistede domme havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til princippet om autonomi, princippet om forrang, princippet om effektivitet, princippet om ensartet anvendelse af EU-retten og princippet om den bindende virkning af EU-Domstolens domme

– havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, for så vidt som Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) som følge af uregelmæssigheder i forbindelse med procedurerne for udnævnelse af tre dommere i december 2015 og af dens præsident i december 2016 ikke længere opfyldte kravene til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov.

77 I sit svar af 14. august 2022 gjorde Republikken Polen gældende, at samtlige disse klagepunkter var ugrundede.

78 På denne baggrund besluttede Kommissionen at anlægge nærværende sag.

Retsforhandlingerne for Domstolen

79 Ved afgørelser truffet af Domstolens præsident henholdsvis den 23. oktober 2023 og den 7. november 2023 har Kongeriget Belgien og Kongeriget Nederlandene fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

Søgsmålet

80 Kommissionens søgsmål indeholder tre klagepunkter.

81 Med det første og det andet klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at de omtvistede domme tilsidesætter de forpligtelser, der påhviler Republikken Polen i henhold til dels artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, dels princippet om autonomi, princippet om EU-rettens forrang, princippet om effektivitet og princippet om ensartet anvendelse af EU-retten samt princippet om den bindende virkning af Domstolens domme. Det tredje klagepunkt vedrører en tilsidesættelse af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU som følge af uregelmæssigheder i forbindelse med procedurerne for udnævnelse af tre medlemmer af Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i december 2015 og af præsidenten for denne domstol i december 2016.

82 Republikken Polen har i sit svarskrift nedlagt påstand om frifindelse i det hele. I duplikken har denne medlemsstat imidlertid udtrykkeligt trukket svarskriftet tilbage og fuldt ud anerkendt Kommissionens klagepunkter, idet den har fremhævet, at den er enig i de argumenter, som denne institution har fremført.

83 Under disse omstændigheder kan de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for de i denne sag foreholdte traktatbrud, anses for at være fastslået (jf. i denne retning dom af 7.12.2023, Kommissionen mod Ungarn (Opsamling af byspildevand), C-587/22, EU:C:2023:963, præmis 27).

84 Det tilkommer imidlertid Domstolen at fastslå, om det påståede traktatbrud foreligger, uanset om den pågældende medlemsstat ikke, eller ikke længere, bestrider traktatbruddet (jf. i denne retning dom af 16.1.2014, Kommissionen mod Spanien, C-67/12, EU:C:2014:5, præmis 30, og af 14.9.2017, Kommissionen mod Grækenland, C-320/15, EU:C:2017:678, præmis 21).

Det første klagepunkt

Parternes argumenter

85 Med sit første anbringende, som består af to led, har Kommissionen hævdet, at Republikken Polen har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, til at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten. Denne tilsidesættelse følger af den fortolkning af den polske forfatning, som Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) anlagde i begge de omtvistede domme.

86 Til støtte for det første klagepunkts første led har Kommissionen gjort gældende, at dommen af 7. oktober 2021 er uforenelig med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

87 Ifølge denne institution følger det af punkt 2 og 3 i denne doms konklusion, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) forkastede den fortolkning af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som Domstolen har anlagt i sin praksis, bl.a. i dom af 2. marts 2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153), og af 6. oktober 2021), W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798).

88 Det fremgår af denne retspraksis, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er til hinder for en begrænsning og, a fortiori, ophævelse af den retslige kontrol af afgørelser som dem, der træffes af domstolsrådet i forbindelse med procedurerne for udnævnelse af dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol). Det følger ligeledes af denne retspraksis, at efterprøvelsen af lovligheden af disse udnævnelsesprocedurer er en integrerende del af det krav, der er fastsat i EU-retten, om en »domstol, der forudgående er oprettet ved lov«, således at de nationale retsinstanser, når de vurderer lovligheden af en retsafgørelse, har beføjelse til at efterprøve lovligheden af proceduren for udnævnelse af den dommer, der har truffet en anfægtet afgørelse.

89 For det første fastslog Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i domskonklusionens punkt 2, litra b), og punkt 3, litra b), samt i præmis 6.2, 6.4, 6.5, 8.3 og 8.5 i begrundelsen for dommen af 7. oktober 2021, at de virkninger, der følger af de nationale retters anvendelse af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som fortolket af Domstolen i dom af 2. marts 2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153), er uforenelige med den polske forfatnings artikel 2 og 7, artikel 8, stk. 1, artikel 90, stk. 1, artikel 178, stk. 1, artikel 186, stk. 1, og artikel 190, stk. 1. Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) baserede sine konklusioner på sin egen fortolkning af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU uden at tage hensyn til Domstolens fortolkning og afviste de nationale retsinstansers kompetence – som følge af denne bestemmelse – dels til at træffe afgørelse i tvister på grundlag af nationale bestemmelser, der ikke længere er i kraft, fordi de er blevet ophævet af den nationale lovgiver, eller er erklæret forfatningsstridige af Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), dels til at vurdere lovligheden af en afgørelse fra domstolsrådet, som foreslår Republikken Polens præsident at udnævne de heri nævnte kandidater til dommerembeder.

90 For det andet fastslog Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i punkt 3, litra a) og c), i konklusionen i dommen af 7. oktober 2021, at de nationale domstoles kompetence, således som den følger af Domstolens praksis vedrørende artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, til at efterprøve lovligheden af proceduren for udnævnelse af en dommer, til at træffe afgørelse om, hvorvidt proceduren for udnævnelse af en dommer er mangelfuld, og til at anse en afgørelse, der er truffet af en dommer, som er udnævnt i en sådan procedure, for ugyldig, er uforenelig med den polske forfatnings artikel 2, artikel 8, stk. 1, artikel 90, stk. 1, og artikel 179, sammenholdt med artikel 144, stk. 3, nr. 17.

91 Det følger i denne henseende af præmis 6.4 og 8.4 i begrundelsen for den nævnte dom, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) fastslog, at den fortolkning af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som Domstolen anlagde i dom af 6. oktober 2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798), hvorefter de nationale retter i henhold til denne bestemmelse i særlige tilfælde har beføjelse til at efterprøve lovligheden af proceduren for udnævnelse af en dommer i lyset af de krav, der følger heraf, var uforenelig med den polske forfatning.

92 Her lagde Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) igen sin egen fortolkning af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU til grund uden at tage hensyn til Domstolens praksis. Generelt bestrider den, at de nationale retsinstanser har mulighed for på grundlag af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU at efterprøve lovligheden af en procedure for udnævnelse af en dommer med henblik på at sikre en effektiv retsbeskyttelse. En generel udelukkelse af en sådan mulighed er imidlertid uforenelig med kravet om en »domstol, der forudgående er oprettet ved lov« som omhandlet i EU-retten, der specifikt er baseret på en vurdering af lovligheden af proceduren for udnævnelse af dommere, som bl.a. fortolket i dom af 26. marts 2020, Fornyet prøvelse Simpson mod Rådet og HG mod Kommissionen (C-542/18 RX-II og C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), og af 6. oktober 2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798).

93 Til støtte for det første klagepunkts andet led har Kommissionen gjort gældende, at dommen af 14. juli 2021 er uforenelig med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

94 I den nævnte dom fastslog Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), at de foreløbige forholdsregler, som Domstolen havde pålagt på grundlag af artikel 279 TEUF, i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, alene kan anvendes direkte af en medlemsstats organer, navnlig af retsinstanserne, når disse forholdsregler er omfattet af »princippet om tildeling af beføjelser til Unionen« og respekterer medlemsstatens forfatningsmæssige identitet samt nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

95 I den pågældende sag fandt Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) imidlertid, at de foreløbige forholdsregler vedrørende de polske domstoles organisation og funktion og retsforhandlinger for disse, der var fastsat i kendelse af 8. april 2020, Kommissionen mod Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277), var blevet vedtaget ultra vires, for så vidt som traktaterne ikke tildeler Unionen kompetence hvad angår de polske domstoles organisation og kompetencer samt retsforhandlingerne for disse domstole, idet disse afspejler Republikken Polens forfatningsmæssige identitet.

96 Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) fastslog desuden, at disse foreløbige forholdsregler er i strid med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, idet de griber uforholdsmæssigt ind i organiseringen af det polske retsvæsen ved at fratage dommerne i disciplinærafdelingen muligheden for at træffe afgørelse i disciplinærsager, hvilket er i strid med princippet om dommeres uafhængighed.

97 Kommissionen er af den opfattelse, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) åbenbart har tilsidesat retten til en effektiv retsbeskyttelse, der er fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, ved at fastslå, at Domstolen havde truffet afgørelse ultra vires, og ved således at rejse tvivl om dens kompetence til at anordne foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 279 TEUF, når disse forholdsregler er nødvendige for at sikre en effektiv retsbeskyttelse ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Den fortolkning af den polske forfatning, som Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) anlagde, er til hinder for anerkendelsen af den bindende virkning af sådanne foreløbige forholdsregler, der er anordnet af Domstolen, hvilket udgør en åbenbar tilsidesættelse af kravene i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som fortolket af Domstolen.

98 Trybunał Konstytucyjnys (forfatningsdomstol) argumenter om, at det er med henblik på at bevare polske dommeres uafhængighed, at den modsætter sig Domstolens fortolkning af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og dens foreløbige forholdsregler, som skal sikre anvendelsen af denne bestemmelse, bør forkastes. Som Domstolen forklarede i kendelse af 8. april 2020, Kommissionen mod Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277), havde de foreløbige forholdsregler, som Kommissionen havde anmodet om, netop til formål at bevare uafhængigheden for dommerne ved de polske retsinstanser og ikke at svække den.

99 Republikken Polen anser det første klagepunkt for at være begrundet.

Domstolens bemærkninger

100 Inden det første klagepunkt behandles, skal det bemærkes, at medlemsstaternes forpligtelse til at overholde traktaternes bestemmelser påhviler alle medlemsstaternes myndigheder, herunder de retslige myndigheder inden for rammerne af deres kompetence. En medlemsstats traktatbrud kan i princippet fastslås i medfør af artikel 258 TEUF, uanset hvilket statsorgan der ved sin handling eller undladelse har været årsag til det pågældende traktatbrud, endog selv om der er tale om en forfatningsmæssigt uafhængig institution (jf. i denne retning dom af 4.10.2018, Kommissionen mod Frankrig (forskudsskat), C-416/17, EU:C:2018:811, præmis 106 og 107, og den deri nævnte retspraksis).

101 Under disse omstændigheder kan retspraksis fra en medlemsstats forfatningsdomstol være genstand for et traktatbrudssøgsmål, når den kan udgøre denne medlemsstats tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til EU-retten.

– *Det første klagepunkts første led*

102 Det fremgår af fast retspraksis, at selv om retsvæsenets organisation i medlemsstaterne, navnlig de nationale retsinstansers oprettelse, sammensætning, kompetence og funktion, henhører under disse staters kompetence, skal disse under udøvelsen af denne kompetence ikke desto mindre overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten, og navnlig i henhold til artikel 2 TEU og artikel 19 TEU (jf. i denne retning dom af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 48, og af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

103 Nærmere bestemt skal medlemsstaterne sikre, at de regler, som de fastsætter i medfør af denne kompetence, ikke tilsidesætter de krav, der følger af artikel 2 TEU og 19 TEU, og ikke er til hinder for deres effektive anvendelse.

104 Dette er navnlig tilfældet for så vidt angår nationale regler vedrørende de materielle betingelser og den processuelle fremgangsmåde for vedtagelse af afgørelser om udnævnelse af dommere og efter omstændighederne regler vedrørende domstolsprøvelsen i forbindelse med sådanne udnævnelsesprocedurer (jf. i denne retning dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

105 Hvad angår de forpligtelser, der følger af artikel 19, stk. 1, TEU, betror denne bestemmelse, som udmønter det i artikel 2 TEU fastsatte retsstatsprincip, de nationale domstole og Domstolen opgaven med at garantere, at EU-retten anvendes fuldt ud i alle medlemsstaterne, og at sikre den

effektive retsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten (dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 217, og af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 39).

106 Princippet om effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder som sikret ved EU-retten, hvortil der således henvises i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, udgør et generelt princip i EU-retten, som udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner. En sådan retsbeskyttelse er ligeledes fastslået i EMRK's artikel 6 og 13, hvis indhold svarer til chartrets artikel 47. Der skal følgelig tages behørigt hensyn til sidstnævnte bestemmelse ved fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit (jf. i denne retning dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 89, og af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

107 For at denne effektive retsbeskyttelse er sikret, skal enhver medlemsstat i medfør af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU bl.a. sikre, at de retsinstanser, der som »domstole« i henhold til EU-retten skal træffe afgørelse om spørgsmål vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af denne ret, og som således henhører under medlemsstaternes retsmiddelsystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, opfylder kravene til en effektiv retsbeskyttelse, herunder navnlig garantierne om adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, hvilket bekræftes af chartrets artikel 47, stk. 2 (jf. i denne retning dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 220 og 221, af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 40, og af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 70 og 71 og den deri nævnte retspraksis).

108 Det er navnlig vigtigt at fremhæve, at kravene om retsinstansernes uafhængighed og upartiskhed er en del af kerneindholdet i retten til en effektiv retsbeskyttelse og i den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, der har afgørende betydning som garant for beskyttelsen af samtlige de rettigheder, som borgerne afleder af EU-retten, og for bevarelsen af medlemsstaternes fælles værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, herunder retsstatsprincippet. Disse krav, der bl.a. er fastsat i artikel 19 TEU, konkretiserer således en af Unionens og medlemsstaternes grundlæggende værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, som er selve Unionens identitet som fælles retsorden, og som både Unionen og medlemsstaterne skal overholde (jf. i denne retning dom af 26.3.2020, Fornyet prøvelse Simpson mod Rådet og HG mod Kommissionen, C-542/18 RX-II og C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, præmis 71, af 29.3.2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 94, og af 29.7.2024, Valančius, C-119/23, EU:C:2024:653, præmis 46 og 47).

109 Det skal i denne henseende fremhæves, at det påhviler Domstolen inden for rammerne af den opgave, som den er tillagt i henhold til artikel 19, stk. 1, første afsnit, TEU, at sikre overholdelse af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne.

110 Som det følger af fast retspraksis, tilkommer det Domstolen, som har enekompetence for så vidt angår den endelige og bindende fortolkning af EU-retten, at præcisere de krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, for så vidt angår kriterierne om retsinstansernes uafhængighed, upartiskhed og forudgående oprettelse ved lov. For at sikre en ensartet anvendelse af EU-retten i alle medlemsstaterne, således som det kræves i henhold til artikel 19, stk. 1, TEU, kan disse krav hverken afhænge af fortolkningen af

bestemmelser i national ret eller af en national retsinstans' fortolkning af EU-retlige bestemmelser, der ikke svarer til Domstolens fortolkning (jf. i denne retning dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).

111 Det skal i denne henseende bemærkes, at den i artikel 267 TEUF fastsatte procedure med præjudicielle forelæggelser indfører en dommerdialog mellem Domstolen og medlemsstaternes domstole, der netop har til formål at sikre en ensartet fortolkning af EU-retten, hvorved EU-rettens sammenhæng, fulde virkning og autonomi og i sidste ende den særegne karakter af den ved traktaterne indførte ret sikres (jf. i denne retning dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere), C-791/19, EU:C:2021:596, præmis 222 og den deri nævnte retspraksis).

112 Det er således dette middel, det påhviler en national retsinstans at benytte, når den er i tvivl om, hvorvidt national ret er forenelig med en EU-retlig bestemmelse, hvilket kræver en fortolkning af den sidstnævnte.

113 For så vidt angår efterprøvelsen af, om de krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, er overholdt, er det ubestridt, at denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne en klar og præcis forpligtelse til at opnå et bestemt resultat, som ikke er undergivet betingelser med hensyn til den uafhængighed, der skal karakterisere de retsinstanser, som skal fortolke og anvende EU-retten (dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 146).

114 De nationale retsinstanser, der inden for deres kompetenceområde skal anvende EU-retten, har derfor pligt til at sikre den fulde virkning af kravene i denne ret og således af denne artikel 19, stk. 1, andet afsnit, idet de om fornødent, på grund af denne bestemmelses direkte virkning, skal undlade at anvende enhver national bestemmelse, der er i strid med denne (jf. i denne retning dom af 24.6.2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, præmis 61, og af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 252 og den deri nævnte retspraksis).

115 Såfremt det fastslås, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er tilsidesat, kræver princippet om EU-rettens forrang således, at de nationale retsinstanser, der inden for deres kompetenceområde skal anvende EU-retten, af egen drift skal undlade at anvende de nationale bestemmelser, der er i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, uanset om de er fastsat ved lov eller i forfatningen, uden at de behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af de pågældende bestemmelser ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel (jf. i denne retning dom af 18.5.2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 251, og af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

116 Overholdelsen af denne forpligtelse til at anvende alle EU-retlige bestemmelser, der har direkte virkning, i hele deres udstrækning skal anses for at være absolut nødvendig for at sikre, at EU-retten anvendes fuldt ud i alle medlemsstaterne, således som det kræves i henhold til artikel 19, stk. 1, TEU (dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 54).

117 Følgelig er enhver national ret eller enhver lovgivningsmæssig, administrativ eller retslig praksis, som har til følge, at EU-rettens virkning begrænses ved, at den dommer, der er kompetent til at anvende EU-retten, frakendes mulighed for, når den pågældende anvender denne, at foretage, hvad der kræves for at udelukke nationale lovgivningsbestemmelser, der måtte udgøre en hindring for den fulde virkning af direkte anvendelige EU-regler, uforenelig med de krav, der følger af selve EU-rettens natur (dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 272 og den deri nævnte retspraksis).

118 I dom af 2. marts 2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153), fastslog Domstolen, som var blevet forelagt en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU i forbindelse med et søgsmål anlagt af kandidater til dommerembeder ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) mod afgørelser truffet af domstolsrådet, således, i det væsentlige, i denne doms præmis 128, 136 og 139, at denne bestemmelse er til hinder for nationale lovændringer, der fratager domstolsprøvelsen af afgørelser truffet af et sådant organ i forbindelse med procedurer for udnævnelse af dommere dens effektivitet og derefter helt afskaffer denne prøvelse. Domstolen fastslog, at selv om et sådant organ ikke giver tilstrækkelige garantier for uafhængighed, vil adgang til domstolsprøvelse for kandidater, som ikke er blevet udvalgt, også hvis den er begrænset til efterprøvelse af, at der ikke foreligger overskridelse af beføjelser eller magtfordrejning, retlige fejl eller et åbenbart urigtigt skøn, være nødvendig for at beskytte proceduren for udnævnelse af dommere mod direkte og indirekte påvirkning.

119 Domstolen præciserede endvidere i samme dom de krav, der følger af princippet om forrang, som påhvilede den forelæggende ret, når den nationale lovgiver ikke havde udpeget en anden ret end den forelæggende ret, som levede op til de krav om uafhængighed, der følger af EU-retten, og som ville skulle afgøre tvisterne i hovedsagerne efter at have modtaget Domstolens besvarelse af de spørgsmål, som den forelæggende ret havde forelagt den. Domstolen fastslog således i samme doms præmis 149, at under omstændighederne i denne sag bestod den eneste måde, hvorpå den forelæggende ret effektivt kunne afhjælpe tilsidesættelserne af artikel 267 TEUF og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU som følge af vedtagelsen af den omhandlede nationale lov, som i det væsentlige havde frataget den enhver effektiv kompetence til at træffe afgørelse om realiteten i de samme tvister ved at prøve domstolsrådets afgørelser, i fortsat at påtage sig den retslige kompetence, i medfør af hvilken den havde forelagt Domstolen denne anmodning i henhold til de hidtidigt gældende nationale regler.

120 I øvrigt præciserede Domstolen i præmis 154, 155 og 161 i dom af 6. oktober 2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798), de forpligtelser, der påhviler den nationale ret, der har forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse, når denne ret når frem til den konklusion, at det fremgår af samtlige betingelser og omstændigheder i forbindelse med processen for udnævnelse af en national dommer, at udnævnelsen skete i åbenlys modstrid med grundlæggende regler, der udgør en del af det pågældende retssystems indretning og funktion, og integriteten af resultatet af denne proces bringes i fare, idet der skabes rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt den omhandlede dommer er uafhængig og upartisk. I et sådant tilfælde følger det af de krav, der er fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og af princippet om EU-rettens forrang, at denne nationale ret skal anse den omhandlede afgørelse, der er truffet af denne dommer, for ugyldig, når en sådan konsekvens er nødvendig, henset til den omhandlede processuelle situation, for at sikre EU-rettens forrang, uden at nogen bestemmelse i national ret kan være til hinder herfor.

121 I den foreliggende sag fremgår det af dommen af 7. oktober 2021, at den fortolkning af den polske forfatning, som Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) anlagde i denne dom, er til hinder for, at de krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som fortolket af Domstolen i de domme, der bl.a. er nævnt i nærværende doms præmis 118-120, kan få virkning i Polen og sikre denne bestemmelses fulde virkning.

122 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i forslaget til afgørelses punkt 50, fremgår det således for det første af domskonklusionens punkt 2, litra b), og punkt 3, litra b), samt af præmis 6.2, 6.4, 6.5, 8.3 og 8.5 i begrundelsen for dommen af 7. oktober 2021, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) forkaster de virkninger, som for de nationale retter følger af anvendelsen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU som fortolket af Domstolen, idet den generelt udelukker, at disse retter har kompetence til at efterprøve lovligheden af domstolsrådets afgørelser om indstilling af kandidater til dommerembeder.

123 For det andet fremgår det – således som generaladvokaten i det væsentlige anførte i forslaget til afgørelses punkt 51 – af domskonklusionens punkt 3, litra a) og c), samt af præmis 6.4 og 8.4 i begrundelsen for dommen af 7. oktober 2021, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) generelt udelukkede, at de nationale retsinstanser har den kompetence, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, til inden for rammerne af deres kompetenceområde at kontrollere lovligheden af procedurerne for udnævnelse af dommere, herunder udnævnelsesakterne, til at udtale sig om, hvorvidt proceduren for udnævnelse af en dommer er mangelfuld, og følgelig til at anse en afgørelse, der er truffet af en dommer, som er udnævnt i forbindelse med en sådan procedure, for ugyldig, når dette er absolut nødvendigt, henset til den omhandlede processuelle situation.

124 Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at det forhold, at en national retsinstans udøver de opgaver, som den er betroet i medfør af traktaterne, og overholder de forpligtelser, der påhviler den i medfør heraf, når den anvender en bestemmelse såsom artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, pr. definition ikke kan være forbudt for den (dom af 13.7.2023, YP m.fl. (Ophævelse af immunitet og suspension af en dommer), C-615/20 og C-671/20, EU:C:2023:562, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis).

125 Dommen af 7. oktober 2021 er således til hinder for, at de polske retsinstanser inden for rammerne af deres kompetenceområde kan anvende artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som fortolket af Domstolen i bl.a. de domme, der er nævnt i nærværende doms præmis 118-120, og iværksætte alle nødvendige foranstaltninger for at sikre de pågældende borgeres ret til en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten. Dommen af 7. oktober 2021 er derfor, således som det bl.a. fremgår af betragtningerne i nærværende doms præmis 103, 104, 107, 110, 117 og 119, åbenbart uforenelig med de krav, der er uløseligt forbundet med denne bestemmelse, som fortolket af Domstolen i medfør af dens enekompetence til at give en endelig og bindende fortolkning af EU-retten.

126 Det følger heraf, at Republikken Polen, henset til den fortolkning af den polske forfatning, som Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) anlagde i sin dom af 7. oktober 2021, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

127 Det første led i Kommissionens første klagepunkt skal derfor tages til følge.

– *Det første klagepunkts andet led*

128 Det første klagepunkts andet led vedrører dommen af 14. juli 2021, hvorved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) rejste tvivl om den direkte anvendelse af de foreløbige forholdsregler, som Domstolen pålagde i medfør af artikel 279 TEUF i kendelse af 8. april 2020, Kommissionen mod Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

129 I overensstemmelse med de betragtninger, der bl.a. er anført i nærværende doms præmis 102-104, 107, 109 og 110, henhører kontrollen med medlemsstaternes overholdelse af de krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som fortolket af Domstolen, fuldt ud under Domstolens kompetence, bl.a. når den skal træffe afgørelse i et traktatbrudssøgsmål anlagt af Kommissionen i henhold til artikel 258 TEUF (jf. i denne retning dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

130 For at sikre den fulde virkning af en endelig afgørelse, der skal træffes, og undgå en lakune i den retsbeskyttelse, som Domstolen sikrer, og for at sikre den effektive anvendelse af EU-retten, som er en af retsstatens værdier, der er sikret ved artikel 2 TEU, og som danner grundlag for Unionen, giver artikel 279 TEUF Domstolen beføjelse til, på anmodning af en part, der fremsættes inden for rammerne af en sag om foreløbige forholdsregler, at foreskrive de foreløbige forholdsregler, som den finder nødvendige (jf. i denne retning kendelse af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 94, 97 og 102).

131 Det følger heraf, at de nationale bestemmelser, der regulerer organiseringen af retsvæsenet, i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål ikke alene kan være genstand for en prøvelse i forhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, men ligeledes for foreløbige forholdsregler, anordnet af Domstolen, med henblik på bl.a. en suspendering af disse bestemmelser (jf. i denne retning kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 14.7.2021, Kommissionen mod Polen, C-204/21 R, EU:C:2021:593, præmis 54).

132 I denne forbindelse følger det af artikel 160, stk. 3, i Domstolens procesreglement, at Domstolen kan fastsætte foreløbige forholdsregler, såfremt det er godtgjort, at de umiddelbart er berettigede af faktiske og retlige grunde (fumus boni juris), og at der foreligger uopsættelighed, dvs. at det for at undgå et alvorligt og uopretteligt tab for sagsøgeren eller for at sikre overholdelsen af andre foreløbige forholdsregler, som tidligere er anordnet, er nødvendigt at foreskrive dem og tillægge dem retsvirkninger før afgørelsen i hovedsagen, idet Domstolen i givet fald kan foretage en interesseafvejning (jf. i denne retning kendelse af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 99 og 104, og af 17.12.2018, Kommissionen mod Polen, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, præmis 29).

133 EU-rettens fulde virkning ville imidlertid blive bragt i fare, hvis en bestemmelse i national ret kunne være til hinder for anerkendelsen af, at foreløbige forholdsregler, som Domstolen har anordnet i henhold til artikel 279 TEUF, har bindende virkning, og dermed forhindre den nationale retsinstans, der skal træffe afgørelse i en tvist, som skal afgøres efter EU-retten, i at gennemføre disse foreløbige forholdsregler for bl.a. at sikre den fulde virkning af den afgørelse, som Domstolen skal træffe vedrørende eksistensen af de rettigheder, der gøres gældende i henhold til EU-retten.

134 Ved kendelsen af 8. april 2020, Kommissionen mod Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277), bestemte Domstolen på grundlag af artikel 279 TEUF, at anvendelsen af de polske bestemmelser, der gav disciplinærafdelingen kompetence til at træffe afgørelse såvel i første instans som efter appel i disciplinærsager vedrørende dommere, skulle indstilles, indtil der var afsagt endelig dom i sagen Kommissionen mod Polen (sag C-791/19). I denne kendelse pålagde Domstolen desuden Republikken Polen at afstå fra, indtil afsigelsen af denne dom, at overføre sager, der verserede for disciplinærafdelingen, til et dommerkollegium, som ikke opfyldte de krav til uafhængighed, der bl.a. er fastsat i dom af 19. november 2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982.

135 I nævnte kendelses præmis 77 fastslog Domstolen i det væsentlige, at det ikke prima facies kunne udelukkes, at de nationale bestemmelser, som Kommissionen havde anmodet om at få suspenderet, tilsidesatte den forpligtelse, der påhviler Republikken Polen i medfør af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, til at sikre, at de afgørelser, der træffes inden for rammerne af disciplinærsager vedrørende dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og de almindelige domstole, efterprøves af en instans, der opfylder de krav, som en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer, herunder uafhængighed.

136 Domstolen fastslog i samme kendelses præmis 78, at henset til de faktiske omstændigheder, som Kommissionen havde fremført, og til de fortolkningsbidrag, der var blevet givet i navnlig dom af 24. juni 2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531), og dom af 19. november 2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982), forekom de argumenter, som denne institution havde fremført inden for rammerne af det andet klagepunkt i det første anbringende i traktatbrudssøgsmålet i sagen Kommissionen mod Polen (sag C-791/19), som underbyggede den anmodning om foreløbige forholdsregler, som havde ført til vedtagelsen af denne kendelse, ikke prima facie at være uden rimeligt grundlag.

137 Som det fremgår af præmis 53 i kendelse af 8. april 2020, Kommissionen mod Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277), vedrørte det andet klagepunkt i dette traktatbrudssøgsmåls første anbringende en tilsidesættelse af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, for så vidt som Republikken Polen ikke havde sikret disciplinærafdelingens uafhængighed og upartiskhed.

138 De foreløbige forholdsregler, som Domstolen pålagde i denne kendelse, havde således til formål at sikre den fulde virkning af den dom, der skulle afslutte traktatbrudssøgsmålet i sag C-791/19, Kommissionen mod Polen, for herved at undgå en lakune i den retsbeskyttelse, som Domstolen sikrer i medfør af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

139 I den foreliggende sag fastslog Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i dommen af 14. juli 2021, at de foreløbige forholdsregler, som Domstolen havde anordnet i kendelse af 8. april 2020, Kommissionen mod Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277), var blevet vedtaget ultra vires, eftersom traktaterne ikke tillægger Unionen beføjelser for så vidt angår de polske domstoles organisation og kompetencer samt retsforhandlingerne for disse retsinstanser. Ifølge denne dom var disse forholdsregler uforenelige med dommene afsagt af Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), der er bindende erga omnes, hvilket følger af den polske forfatnings artikel 190, stk. 1.

140 Det fremgår således af denne dom, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) anfægtede selve princippet om Republikken Polens forpligtelse til at overholde de forpligtelser, der for sidstnævnte – hvad angår organiseringen af retsvæsenet – følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit,

TEU, således som det bl.a. fastslås i nærværende doms præmis 102-104. Med denne dom afviste denne ret navnlig at anerkende – generelt og i åbenbar strid med, hvad der fastslås i nærværende doms præmis 130-132 – Domstolens kompetence til i henhold til artikel 279 TEUF at træffe foreløbige forholdsregler med henblik på at sikre retten til en effektiv retsbeskyttelse ved en uafhængig domstol i Polen, jf. artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

141 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at Republikken Polen, henset til den fortolkning af den polske forfatning, som Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) anlagde i sin dom af 14. juli 2021, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

142 Det følger heraf, at det andet led i Kommissionens første klagepunkt ligeledes er begrundet, og at dette klagepunkt følgelig skal tages til følge i dets helhed.

Det andet klagepunkt

Parternes argumenter

143 Med det andet klagepunkt, der består af to led, har Kommissionen gjort gældende, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til princippet om autonomi, princippet om forrang, effektivitetsprincippet og princippet om ensartet anvendelse af EU-retten samt princippet om den bindende virkning af Domstolens domme. Tilsidesættelsen følger af, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i de omtvistede domme anlagde en fortolkning af den polske forfatning, som indebar en ensidig tilsidesættelse af forrangsprincippet og effektiviteten af grundlæggende traktatbestemmelser som artikel 2 TEU, artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 19, stk. 1, TEU og artikel 279 TEUF, og pålagde alle polske organer at se bort fra disse bestemmelser. Som følge heraf forhindrer Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) de nationale organer i effektivt at anvende artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og i at efterkomme de foreløbige forholdsregler, som Domstolen har pålagt.

144 I forbindelse med det andet klagepunkts første led har Kommissionen anført, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i dommen af 7. oktober 2021 fastslog, at artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som fortolket af Domstolen i navnlig dom af 2. marts 2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153), og af 6. oktober 2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798), var uforenelige med den polske forfatning. Desuden forbød Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i dommen af 7. oktober 2021 med henvisning til, at dens domme i overensstemmelse med den polske forfatnings artikel 190, stk. 1, er bindende erga omnes og endelige, alle polske offentlige myndigheder, navnlig domstolene, at anvende disse bestemmelser i EU-traktaten, således som de er fortolket af Domstolen.

145 En specifik konsekvens af dommen af 7. oktober 2021 er forbuddet mod, at de polske domstole sikrer den fulde virkning af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som fortolket af Domstolen i dom af 2. marts 2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153), idet Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) reelt fastslog, at en sådan fortolkning var uforenelig med den polske forfatnings artikel 8, stk. 1, for så vidt som denne artikel 19, stk. 1, andet afsnit, ifølge nævnte fortolkning kræver, at domstolsrådets afgørelser om indstilling af kandidater til dommerembeder ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) kan gøres til genstand for domstolsprøvelse.

146 Desuden er de polske domstole forpligtet til at undlade at sikre effektiviteten af Domstolens praksis vedrørende de nationale retsinstansers kompetencer med hensyn til prøvelse af, hvorvidt en retsinstans opfylder det EU-retlige krav til en uafhængig domstol, der forudgående er oprettet ved lov, når denne prøvelse indebærer en vurdering af proceduren for udnævnelse af en dommer.

147 I denne henseende fremgår det navnlig af præmis 8.3-8.6 i begrundelsen for dommen af 7. oktober 2021, at Domstolens fortolkning af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som giver de kompetente nationale retsinstanser mulighed for at foretage en effektiv domstolsprøvelse af domstolsrådets afgørelser, idet de i givet fald undlader at anvende nationale bestemmelser og praksis fra Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), og en vurdering af lovligheden af proceduren for udnævnelse af en dommer med henblik på at bevare parternes ret til en effektiv retsbeskyttelse, blev af Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) anset for at være ultra vires og for på ulovlig vis at tilsidesætte Republikken Polens forfatningsmæssige identitet.

148 For det første ville de nationale domstoles kompetence til at kontrollere lovligheden af proceduren for udnævnelse af dommere ifølge Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) medføre en begrænsning af Republikken Polens præsidents forfatningsmæssige prærogativ til at udnævne en dommer efter indstilling fra domstolsrådet. For det andet ville de polske domstoles anvendelse af kravet til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, medføre tvivl om lovligheden af de udnævnelser til et dommerembede, der er foretaget af Republikken Polens præsident, skønt disse retsakter ikke kan gøres til genstand for domstolsprøvelse på grund af præsidentens prærogativ, og skønt afsættelse eller kontrol af udnævnelsen af dommere, efter at de er udnævnt af præsidenten, er forbudt i overensstemmelse med bestemmelserne i den polske forfatnings artikel 179, sammenholdt med artikel 144, stk. 3, nr. 17.

149 Desuden fastslog Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i præmis 2.4 og 4.1 i begrundelsen for dommen af 7. oktober 2021, at artikel 4, stk. 2, TEU fastsætter grænserne for anvendelsen af princippet om EU-rettens forrang og for Domstolens kompetence med henblik på at respektere medlemsstaternes forfatningsmæssige identitet og deres centrale statslige funktioner.

150 Hvad angår virkningerne af denne dom følger det af afsnit 10 i begrundelsen, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) ikke alene forbød de polske domstole effektivt at anvende artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU i overensstemmelse med Domstolens fortolkning af denne bestemmelse og om fornødent af egen drift undlade at anvende de nationale bestemmelser, der er i strid med denne fortolkning, men desuden fastslog, at Domstolens fortolkning af nævnte bestemmelse, sammenholdt med artikel 2 TEU, ikke har retsvirkninger i den polske retsorden.

151 Endelig indeholder punkt 1 i nævnte domskonklusion en »meget foruroligende« erklæring om Republikken Polens accept af de retlige konsekvenser af dens tiltrædelse af Unionen. Erklæringen er imidlertid formuleret tvetydigt, hvilket gør det vanskeligt, for ikke at sige umuligt, at udlede præcise retlige konsekvenser heraf.

152 For det første kan denne erklæring fortolkes som et udtryk for, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) rejser tvivl om den aktuelle gyldighed af de mest grundlæggende bestemmelser i traktaterne, nemlig artikel 1, stk. 1 og 2, TEU og artikel 4, stk. 3, TEU, idet denne anfægtelse således er baseret på den »provokerende erklæring« om, at den europæiske integration er gået ind i den ny fase, hvori Unionens organer handler uden for rammerne af de beføjelser, som de er blevet tildelt, med den konsekvens, at den polske forfatning ikke er den øverste retsnorm i Republikken Polen, og at denne medlemsstat ikke længere kan fungere som en suveræn og

demokratisk stat. En sådan holdning udgør et frontalt angreb på selve idéen om Unionen som en retsorden, der er fælles for medlemsstaterne, baseret på de værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, og inden for rammerne af hvilken enhver handling fra EU-institutionernes side indgår og formodes at være i overensstemmelse med princippet om kompetencetildeling, der er fastsat i artikel 5, stk. 2, TEU.

153 For det andet kan erklæringen i punkt 1 i domskonklusionen i dommen af 7. oktober 2021 også opfattes som en henvisning til en situation, der endnu ikke har fundet sted, og med hensyn til hvilken Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) udtrykte et »forbehold« ved at henvise til vigtigheden af at overholde princippet om kompetencetildeling for at opretholde den europæiske integration inden for de grænser, som er fastsat i de traktater, der danner grundlag for Unionen. De »afsluttende bemærkninger« i afsnit 11 i denne doms præmisser synes i et vist omfang at bekræfte en sådan fortolkning, eftersom Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) heri henviste til muligheden for at undergive EU-retsakter og Domstolens praksis en kontrol af forfatningsmæssighed i en hypotetisk fremtidig situation, hvor Domstolens virksomhed kunne anses for at gribe ind i den polske stats enekompetence.

154 Kommissionen har tilføjet, at de passager i dommen af 7. oktober 2021, som omhandler de EU-institutioner, der angiveligt handler ud over de beføjelser, som de er blevet tildelt, og den polske forfatnings ubetinget trinhøjere karakter, blot forstærker dens dybe bekymring med hensyn til de generelle konsekvenser af den fortolkning af den polske forfatning, som Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) anlagde hvad angår EU-retten. For så vidt som sådanne tvetydige erklæringer bidrager til at rejse tvivl om både den effektive anvendelse af artikel 4, stk. 3, TEU, princippet om forrang og effektiviteten af de EU-retlige bestemmelser, der blev undersøgt i denne dom, forværrer de under alle omstændigheder tilsidesættelsen af princippet om autonomi, princippet om forrang, effektivitetsprincippet og princippet om ensartet anvendelse af EU-retten samt princippet om den bindende virkning af Domstolens domme.

155 Med det andet klagepunkts andet led har Kommissionen anført, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i sin dom af 14. juli 2021 tilsidesatte den bindende virkning af alle de foreløbige forholdsregler, som Domstolen anordnede i henhold til artikel 279 TEUF, hvad angår de polske domstoles organisation, kompetencer og udøvelse af deres kompetence samt retsforhandlingerne for disse domstole. I denne doms præmisser fastslog Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) således, at de foreløbige forholdsregler, som Domstolen anordnede i sin kendelse af 8. april 2020, Kommissionen mod Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277), tilsidesætter princippet om kompetencetildeling og den polske forfatningsmæssige identitet og er uforenelige med det forfatningsretlige princip om en demokratisk retsstat, der er fastsat i den polske forfatnings artikel 2.

156 Desuden bekræftede Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) udtrykkeligt den polske forfatnings forrang – som den øverste retskilde i Polen – for denne kendelse, og nægtede således at anerkende, at nævnte kendelse har større vægt end de nationale bestemmelser, idet den i denne henseende fremhævede, at den var blevet vedtaget ultra vires, og at den var i strid med den polske forfatning. Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) fastslog desuden, at enhver fremtidig foreløbig forholdsregel vedrørende det polske retssystem, der vedtages i henhold til artikel 279 TEUF, er forfatningsstridig, hvorved sådanne forholdsregler fratages enhver bindende retsvirkning i Polen, hvilket er i strid med princippet om EU-rettens forrang og effektivitetsprincippet samt princippet om den bindende virkning af Domstolens afgørelser.

157 Det fremgår af domskonklusionen i dommen af 14. juli 2021, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) anser artikel 4, stk. 3, TEU, sammenholdt med artikel 279 TEUF, for at være i strid med en række bestemmelser i den polske forfatning, nemlig artikel 2, som fastsætter retsstatsprincippet, artikel 7, som fastsætter legalitetsprincippet, og artikel 8, stk. 1, som fastsætter princippet om den polske forfatnings forrang, artikel 90, stk. 1, som regulerer overførslen af statens kompetencer til en mellemstatslig enhed, og endog artikel 4, stk. 1, som fastsætter suverænitetsprincippet, fordi Domstolen ultra vires pålagde Republikken Polen foreløbige forholdsregler vedrørende de polske domstoles organisation og kompetence samt retsforhandlingerne for disse domstole.

158 Kommissionen anser denne fortolkning af den polske forfatning for at være i strid med artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 279 TEUF samt med princippet om EU-rettens forrang og effektivitetsprincippet og følgelig for at rejse tvivl om den ensartede anvendelse af disse traktatbestemmelser samt Unionens retsordens autonomi. Ved at se bort fra den retligt bindende karakter af de foreløbige forholdsregler, som Domstolen anordnede over for Republikken Polen i henhold til artikel 279 TEUF hvad angår de polske domstoles organisation og funktion, rejste Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) endvidere tvivl om den retligt bindende karakter af Domstolens domme.

159 Republikken Polen anser det andet klagepunkt for at være begrundet.

160 Denne medlemsstat har tilføjet, at selv om medlemsstaterne i deres respektive forfatninger regulerer forholdet mellem deres nationale forfatningsret og EU-retten forskelligt, kan sidstnævntes effektivitet ikke variere fra medlemsstat til medlemsstat. Det er ikke muligt at virkeliggøre traktaternes mål uden en ensartet anvendelse af EU-retten, der som et fast princip har forrang for national ret, herunder national ret med forfatningsrang. Desuden har Domstolen enekompetence til at anlægge en bindende fortolkning af EU-retten. Selv om Trybunał Konstytucyjnys (forfatningsdomstol) afgørelser er endelige, kan den i øvrigt fravige et synspunkt, som den tidligere har formuleret. Under alle omstændigheder kan denne rets afgørelser i det foreliggende tilfælde – henset til dens ulovlige sammensætning og adskillige andre faktiske omstændigheder, der er rejst i den foreliggende sag – anfægtes.

Domstolens bemærkninger

161 Med det andet klagepunkts to led, som skal behandles samlet, har Kommissionen i det væsentlige gjort gældende, at de omtvistede domme tilsidesætter princippet om autonomi, princippet om forrang, effektivitetsprincippet og princippet om ensartet anvendelse af EU-retten samt princippet om den bindende virkning af Domstolens praksis.

162 I denne henseende har Kommissionen i det væsentlige anført, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) for det første på grundlag af sin egen fortolkning af EU-retten fandt, at Domstolens praksis vedrørende artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU, og de foreløbige forholdsregler, som den anordnede i henhold til artikel 279 TEUF, var ultra vires, og for det andet fandt, at denne retspraksis og disse forholdsregler derfor tilsidesatte den polske forfatningsmæssige identitet og forskellige bestemmelser i den polske forfatning, herunder bestemmelserne om forfatningens forrang. Ved at fastslå, at nævnte retspraksis og foreløbige forholdsregler ikke havde retsvirkning i den polske retsorden, forhindrede Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) de nationale organer i effektivt at anvende artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og efterkomme disse foreløbige forholdsregler.

– Den hævdede tilsidesættelse af princippet om autonomi, princippet om forrang, effektivitetsprincippet og princippet om ensartet anvendelse af EU-retten

163 Tilsidesættelse af princippet om autonomi, princippet om forrang, effektivitetsprincippet og princippet om ensartet anvendelse af EU-retten kan være genstand for et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF (jf. vedrørende princippet om forrang dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 271 og 287). Disse principper er tæt forbundne og skal derfor undersøges samlet.

164 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til fast retspraksis vedrørende EØF-traktaten udgør denne traktat, skønt den er indgået i form af en international aftale, det forfatningsmæssige grundlag for et retsfællesskab (jf. i denne retning udtalelse 1/91 (EØS-aftalen – I) af 14.12.1991, EU:C:1991:490, præmis 21).

165 I øvrigt, ligeledes ifølge denne faste praksis, har fællesskabstraktaterne til forskel fra almindelige internationale traktater indført en ny særlig retsorden, der er integreret i medlemsstaternes retssystemer fra det tidspunkt, hvor de trådte i kraft, og som er bindende for deres domstole. Medlemsstaterne har på de områder, der er defineret ved traktaterne, begrænset deres suverænitet til fordel for denne nye retsorden, som har sine egne institutioner, og hvis subjekter ikke kun er medlemsstaterne, men også deres statsborgere (jf. i denne retning dom af 5.2.1963, van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, og af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

166 Denne retsorden, der således er skabt og videreudviklet ved senere traktater, senest ved Lissabontraktaten, har sine egne forfatningsmæssige rammer og grundlæggende principper, en særligt udviklet institutionel struktur og et fuldstændigt sæt retsregler, der sikrer funktionen heraf og har autonomi i forhold til medlemsstaternes ret og folkeretten (jf. i denne retning udtalelse 2/13 (Unionens tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014, EU:C:2014:2454, præmis 158 og 170 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 16.2.2022, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, EU:C:2022:98, præmis 143).

167 Hertil kommer de væsentlige kendetegn ved Unionens retsorden, der vedrører denne autonomi, såsom dens forrang i forhold til medlemsstaternes retssystemer og den direkte virkning af en hel række bestemmelser, der gælder for medlemsstaternes borgere og for staterne selv. Disse væsentlige kendetegn har givet anledning til et struktureret netværk af indbyrdes afhængige principper, regler og retlige forbindelser, der er gensidigt bindende for Unionen selv og dens medlemsstater og indbyrdes mellem medlemsstaterne (jf. i denne retning udtalelse 2/13 (Unionens tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014, EU:C:2014:2454, præmis 166-167, og udtalelse 1/17 (CETA-aftalen EU-Canada) af 30.4.2019, EU:C:2019:341, præmis 109 og den deri nævnte retspraksis).

168 Hvad angår princippet om EU-rettens forrang bemærkes, at Domstolen i dom af 15. juli 1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66, s. 534-536), udviklede dette princip, der begrunder fællesskabsrettens forrang for medlemsstaternes ret. I denne forbindelse fastslog Domstolen, at den omstændighed, at der ved EØF-traktaten er indført en særlig retsorden, som medlemsstaterne har accepteret på grundlag af gensidighed, har til følge, at de hverken kan påberåbe sig en senere ensidig foranstaltning over for denne retsorden eller i forhold til den ret, der er affødt af EØF-traktaten, påberåbe sig nationale retsregler, uanset hvilke regler der er tale om, uden at det medfører, at denne ret mister sin fællesskabsretlige karakter, og uden at selve retsgrundlaget for Fællesskabet anfægtes. Desuden kan fællesskabsrettens bindende virkning ikke variere fra medlemsstat til

medlemsstat til fordel for senere nationale lovgivninger uden at bringe virkeliggørelsen af EØF-traktatens mål i fare eller medføre en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som er forbudt i henhold til denne traktat (dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 246).

169 Disse væsentlige kendetegn ved Unionens retsorden og betydningen af den overholdelse, som den har krav på, er i øvrigt blevet bekræftet ved, at traktaterne om ændring af EØF-traktaten og navnlig Lissabontraktaten er blevet ratificeret uden forbehold. Ved vedtagelsen af denne sidstnævnte traktat har konferencen mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer nemlig i erklæring nr. 17 om forrang udtrykkeligt anført, at traktaterne og den ret, der vedtages af Unionen på grundlag af traktaterne, i overensstemmelse med Domstolens faste praksis har forrang frem for medlemsstaternes ret på de betingelser, der er fastlagt i den nævnte retspraksis (jf. i denne retning dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 248, og af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

170 Siden Lissabontraktatens ikrafttræden har Domstolen i en fast praksis bekræftet den tidligere praksis vedrørende princippet om EU-rettens forrang, hvilket princip medfører en forpligtelse for alle instanser i medlemsstaterne til at sikre, at de forskellige EU-retlige regler gennemføres fuldt ud, idet medlemsstaternes nationale ret ikke kan ændre den virkning, som disse forskellige regler tillægges på disse staters område (dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 250, og af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 50).

171 I medfør af princippet om EU-rettens forrang må den omstændighed, at en medlemsstat påberåber sig bestemmelser i national ret, selv hvis der er tale om forfatningsbestemmelser, således ikke være til skade for EU-rettens enhed og effektivitet. Det fremgår nemlig af fast retspraksis, at de virkninger, der er knyttet til princippet om EU-rettens forrang, er bindende for alle organer i en medlemsstat, uden at navnlig de interne bestemmelser, herunder forfatningsbestemmelser, kan være til hinder herfor (dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 251, og af 16.1.2024, Österreichische Datenschutzbehörde, C-33/22, EU:C:2024:46, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).

172 Det skal tilføjes, at det i artikel 4, stk. 2, TEU er bestemt, at Unionen respekterer medlemsstaternes lighed over for traktaterne. Unionen kan imidlertid kun overholde en sådan lighed, hvis det i medfør af princippet om EU-rettens forrang er umuligt for medlemsstaterne at lade en hvilken som helst ensidig foranstaltning gå forud for Unionens retsorden (dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 249).

173 I samme retning skal det ligeledes bemærkes, at en ensartet anvendelse af EU-retten udgør et grundlæggende krav i Unionens retsorden. Et sådant krav er nemlig uløseligt forbundet med selve eksistensen af et retsfællesskab og er nødvendigt for at sikre respekten af medlemsstaternes lighed over for traktaterne.

174 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Republikken Polen for at kunne tiltræde Unionen skulle opfylde de ved Det Europæiske Råds møde i København den 21. og den 22. juni 1993 fastsatte kriterier, som de stater, der var kandidater til tiltrædelsen, skulle opfylde. Disse kriterier kræver

navnlig af ansøgerlandet, at det »har opnået institutionel stabilitet, som garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal« (dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 104, og af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 65).

175 Desuden følger det af artikel 2 TEU, at Unionen bygger på værdier såsom retsstaten, som er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund, der navnlig er præget af retfærdighed (jf. i denne retning dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 30, og af 18.5.2021, Asociaţia »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 160 og den deri nævnte retspraksis).

176 EU-retten er således baseret på den grundlæggende præmis, hvorefter hver medlemsstat som anført i artikel 2 TEU deler en række fælles værdier, som Unionen er bygget på, med samtlige andre medlemsstater og anerkender, at disse deler dem med den. Denne forudsætning henhører under EU-rettens specifikke og væsentlige karakteristika som udspringer af dens særlige karakter, og som følger af den selvstændighed, som nævnte ret nyder i forhold til medlemsstaternes lovgivning samt til folkeretten. Denne forudsætning indebærer og begrunder, at der foreligger en gensidig tillid mellem medlemsstaterne med hensyn til anerkendelsen af disse værdier og dermed under iagttagelse af EU-retten, der gennemfører disse (jf. i denne retning dom af 6.3.2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis, og af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 125 og den deri nævnte retspraksis).

177 Artikel 2 TEU fastlægger følgelig ikke blot retningslinjer eller hensigter af politisk art, men indeholder de værdier, der udgør selve Unionens identitet som fælles retsorden, hvilke værdier udmøntes i principper, der indebærer juridisk bindende forpligtelser for medlemsstaterne. Overholdelsen af disse værdier kan ikke indskrænkes til en forpligtelse, som kandidatlandet skal overholde med henblik på at tiltræde Unionen, og som den kan frigøre sig fra efter sin tiltrædelse (jf. i denne retning dom af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 126, 127 og 232, og af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 67 og 68).

178 Artikel 49 TEU – hvorefter enhver europæisk stat kan ansøge om at blive medlem af Unionen – fastsætter, at Unionen består af stater, der frit og frivilligt har tilsluttet sig de fælles værdier, der nu nævnes i artikel 2 TEU, som respekterer disse værdier, og som forpligter sig til at fremme dem (jf. i denne retning dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed), C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 42, og af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 61).

179 Det følger heraf, at en medlemsstats overholdelse af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, udgør en betingelse for, at alle de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på denne medlemsstat, kan nydes. En medlemsstat kan således ikke ændre sin lovgivning på en måde, som medfører en forringelse af beskyttelsen af retsstatsprincippet, som navnlig artikel 19 TEU udmønter. Medlemsstaterne har således i henseende til denne værdi pligt til at søge at undgå enhver forringelse af deres lovgivning og deres retspraksis om organiseringen af den dømmende magt ved at afholde sig fra at vedtage regler, som ville skade dommernes uafhængighed (jf. i

denne retning dom af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 63 og 64, og af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 162 og den deri nævnte retspraksis).

180 Selv om Unionen, som det fremgår af artikel 4, stk. 2, TEU, respekterer medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, således at disse stater råder over et vist skøn med henblik på at sikre gennemførelsen af retsstatsprincippet, følger det imidlertid på ingen måde heraf, at denne resultatforpligtelse kan variere fra medlemsstat til medlemsstat. Selv om medlemsstaterne har særskilte nationale identiteter, som kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, hvilket Unionen respekterer, tilslutter de sig nemlig begrebet »retsstatsprincippet«, som de deler som fælles værdigrundlag i deres egne forfatningsmæssige traditioner, og som de vedvarende har påtaget sig at overholde (dom af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 233 og 234, og af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 73).

181 Det følger heraf, at medlemsstaterne ved valget af deres respektive forfatningsmæssige model bl.a. skal overholde kravet om domstolenes uafhængighed, der følger af artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU (jf. i denne retning dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).

182 Med henblik på bl.a. at sikre EU-rettens effektivitet, hvilket princip ligeledes er omhandlet i det andet klagepunkt, har de ligeledes pligt til at overholde princippet om EU-rettens forrang og til at afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der tilsidesætter Unionens retsordens autonomi.

183 Endelig skal det bemærkes, at tiltrædelsesaktens artikel 2 bestemmer, at bestemmelserne i de oprindelige traktater og de retsakter, der er vedtaget af institutionerne og Den Europæiske Centralbank før tiltrædelsen, er bindende for de nye medlemsstater og gælder i disse stater på de vilkår, som er fastsat i disse traktater og i denne akt. Domstolen har allerede fastslået, at det følger af artikel 2 og 10 i denne tiltrædelsesakt, at sidstnævnte bygger på et princip om, at EU-rettens bestemmelser straks og fuldt ud gælder for nye medlemsstater, således at undtagelser kun kan tillades, i det omfang de udtrykkeligt er fastsat i overgangsbestemmelserne (dom af 21.3.2019, Kommissionen mod Polen, C-127/17, EU:C:2019:236, præmis 103 og den deri nævnte retspraksis).

184 Republikken Polen har således siden sin tiltrædelse af Unionen den 1. maj 2004 uden forbehold været bundet af bestemmelserne i den primære ret og af de retsakter, som EU-institutionerne har vedtaget før tiltrædelsen, således som disse er fortolket af Domstolen, i mangel af en udtrykkelig undtagelsesbestemmelse herom.

185 Ved ratificeringen af tiltrædelsesakten accepterede denne medlemsstat således selve idéen om Unionen som en retsorden, der er fælles for medlemsstaterne, og som har alle de kendetegn og særegenheder, der er beskrevet i nærværende doms præmis 163-181, og tilsluttede sig denne retsorden.

186 Under disse omstændigheder påhviler det bl.a. Republikken Polen i medfør af princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, TEU, at sikre, at EU-retten anvendes og overholdes på dens område, og i medfør af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, TEU at træffe alle

almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne. I henhold til Domstolens faste praksis kan bestemmelser i den nationale retsordenen ikke, end ikke i forfatningen, begrunde, at disse forpligtelser ikke overholdes (jf. i denne retning dom af 8.4.2014, Kommissionen mod Ungarn, C-288/12, EU:C:2014:237, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

187 Hvad i den foreliggende sag angår dommen af 7. oktober 2021 fremgår det af domskonklusionens punkt 2 og 3, at den fortolkning, som Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) heri anlagde af den polske forfatning, er til hinder for, at de krav, der følger af artikel 2 TEU og af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som fortolket af Domstolen, kan skabe retsvirkninger i den polske retsorden. Som det fremgår af afsnit 10 i denne doms præmisser, pålagde denne domstol desuden alle polske offentlige myndigheders organer, navnlig domstolene, at afholde sig fra at anvende disse regler, således som de er fortolket af Domstolen, under henvisning til, at denne rets domme er bindende erga omnes og endelige.

188 Endelig anlagde Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i den nævnte dom – som det bl.a. fremgår af domskonklusionens punkt 1 – og af præmis 6.2 og 6.4 i begrundelsen, en fortolkning af den polske forfatning, der afviser, at EU-retten har forrang i forhold til de polske forfatningsbestemmelser, således som der bl.a. er redegjort for i nærværende doms præmis 167-171.

189 Hvad angår dommen af 14. juli 2021 fastslog Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i det væsentlige – som anført i nærværende doms præmis 140 – at enhver foreløbig forholdsregel, som Domstolen anordner i henhold til artikel 279 TEUF med henblik på at bevare retten til en effektiv retsbeskyttelse ved en uafhængig domstol i Polen som fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, ikke har bindende virkning i den polske retsorden. Det fremgår navnlig af præmis 6.8-6.10 i begrundelsen for denne dom, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) lagde den polske forfatnings forrang som den øverste retsnorm i den nationale retsorden til grund for sin holdning.

190 I denne henseende skal det endvidere bemærkes, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) – som det kan udledes af de omtvistede dommes præmisser og konklusioner – er af den opfattelse, at dels artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, dels artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 279 TEUF, som fortolket af Domstolen, er i strid med diverse principper, der er fastsat i den polske forfatning, og krænker den polske forfatningsmæssige identitet.

191 Henset til de betragtninger, der bl.a. er anført i nærværende doms præmis 177-180 og 186, kan det imidlertid ikke med rette gøres gældende, at overholdelsen af værdier og principper såsom retsstatsprincippet, en effektiv retsbeskyttelse og domstolenes uafhængighed, der er sikret ved artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som er en betingelse for såvel en medlemsstats tiltrædelse af Unionen som dens deltagelse i dens funktion, indebærer krav, der kan påvirke sidstnævntes nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU. Denne sidstnævnte bestemmelse, der skal læses således, at den tager hensyn til bestemmelser af samme rang som denne, såsom navnlig artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, kan derfor ikke fritage medlemsstaterne for overholdelsen af de krav, der følger heraf (jf. i denne retning dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 72).

192 Denne konklusion gælder ligeledes for artikel 4, stk. 3, TEU og for artikel 279 TEUF, der har til formål at sikre, at EU-retten overholdes fuldt ud og får fuld virkning.

193 Det kan således ikke accepteres, at Republikken Polen unddrager sig sine forpligtelser i henhold til artikel 2 TEU, artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 279 TEUF, ud fra den opfattelse, at de krav, der følger af disse bestemmelser, kan påvirke den polske forfatningsmæssige identitet, skønt de værdier og principper, som de fastsætter, udgør selve Unionens identitet som fælles retsorden, som denne medlemsstat frivilligt har tiltrådt.

194 Det følger af det ovenstående, at den fortolkning af den polske forfatning, som Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) anlagde i de omtvistede domme, åbenbart tilsidesætter den forrang, som er tillagt de i disse domme omhandlede bestemmelser, dvs. artikel 2 TEU, artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU samt artikel 279 TEUF.

195 Ved ensidigt at forhindre de polske offentlige myndigheder i at anvende disse EU-retlige bestemmelser tilsidesætter de omtvistede domme desuden også åbenbart princippet om autonomi, effektivitetsprincippet og princippet om ensartet anvendelse af EU-retten.

196 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at Republikken Polen, henset til den fortolkning af den polske forfatning, som Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) anlagde i de omtvistede domme, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til princippet om autonomi, princippet om forrang, effektivitetsprincippet og princippet om ensartet anvendelse af EU-retten.

– *Tilsidesættelsen af princippet om den bindende virkning af Domstolens praksis*

197 Det fremgår af de omtvistede domme, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) fastslog, at Domstolens praksis dels vedrørende artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, dels de foreløbige forholdsregler, som Domstolen anordnede i henhold til artikel 279 TEUF med det formål at bevare retten til en effektiv retsbeskyttelse ved en uafhængig domstol i Polen, tilsidesætter den polske forfatningsmæssige identitet ud fra den begrundelse, at denne retspraksis og disse foreløbige forholdsregler er ultra vires-retsakter.

198 Det fremgår ligeledes af disse domme, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) anførte, at den i fremtiden forbeholder sig ret til at foretage en ultra vires-kontrol af Domstolens afgørelser for at beskytte denne identitet.

199 Det skal i denne henseende bemærkes, at konstateringerne i nærværende doms præmis 185 og 186 gælder uden forbehold hvad angår de regler, der regulerer Unionens domstolssystem og dermed fordelingen af den retlige kompetence mellem Domstolen og de nationale retsinstanser, således som den følger af traktaterne.

200 Det fremgår af fast retspraksis, at der med henblik på at sikre Unionens retssystems særlige karakteristika og autonomi ved traktaterne er indført et retsligt system, der har til formål at sikre en sammenhæng og enhed ved fortolkningen af EU-retten (dom af 6.3.2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, præmis 35, og af 24.10.2018, XC m.fl. C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

201 I denne forbindelse tilkommer det – som det fremgår af artikel 19, stk. 1, TEU – de nationale domstole og Domstolen at garantere, at EU-retten anvendes fuldt ud i alle medlemsstaterne, og at garantere domstolsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten (jf. i denne retning dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 50, og af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 128).

202 I denne henseende tillægger artikel 267, stk. 1, TEUF Domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af traktaterne og om gyldigheden og fortolkningen af retsakter udstedt af Unionens institutioner.

203 Det tilkommer således alene Domstolen at fastslå, at en EU-retsakt er ugyldig og at give den endelige og bindende fortolkning af EU-retten (jf. i denne retning dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 52 og 71 og den deri nævnte retspraksis).

204 Hvad angår de nationale retters rolle bestemmes det i artikel 267, stk. 2, TEUF, at disse kan forelægge præjudicielle spørgsmål for Domstolen, og i stk. 3, at de er pligtige at gøre dette, hvis deres afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres.

205 Som Domstolen gentagne gange har fastslået, er denne forpligtelse for de nationale retter, hvis afgørelser ikke kan appelleres, et led i samarbejdet mellem de nationale retter, som skal anvende EU-retten, og Domstolen og skal sikre, at EU-retten anvendes og fortolkes ensartet i alle medlemsstaterne. Nævnte forpligtelse har navnlig til formål at forhindre, at der i en medlemsstat udvikler sig en national retspraksis, som ikke er i overensstemmelse med EU-retten (dom af 15.10.2024, KUBERA, C-144/23, EU:C:2024:881, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

206 Desuden er forpligtelsen for de nationale retter, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, til at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål en naturlig følge af Domstolens enekompetence til at træffe afgørelse om gyldigheden af EU-retsakter og til at give en endelig og bindende fortolkning af EU-retten.

207 Denne enekompetence for Domstolen bekræftes i øvrigt af artikel 344 TEUF, hvorefter medlemsstaterne forpligter sig til ikke at søge tvister vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af traktaterne afgjort på anden måde end fastsat i traktaterne (jf. i denne retning udtalelse 1/91 (EØS-aftalen – I) af 14.12.1991, EU:C:1991:490, præmis 35).

208 De funktioner, som er tillagt henholdsvis nationale domstole og Domstolen, er nødvendige for bevarelsen af selve beskaffenheden af den ret, som er indført ved traktaterne (jf. i denne retning udtalelse 1/09 (Aftale om indførelse af en fælles patentdomstolsordning) af 8.3.2011, EU:C:2011:123, præmis 85, og dom af 25.6.2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, præmis 61).

209 De har til formål at sikre, at Unionens retsorden under alle omstændigheder får den samme virkning i alle medlemsstaterne, hvilket gør det muligt at sikre selve enheden af den EU-retlige retsorden, dens sammenhæng, fulde virkning og autonomi og i sidste ende den særegne karakter af den ved traktaterne indførte ret (jf. i denne retning dom af 22.10.1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, præmis 15, af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 73, og af 9.4.2024, Profi Credit Polska (Genoptagelse af sagen, hvor der er blevet truffet en endelig afgørelse), C-582/21, EU:C:2024:282, præmis 51).

210 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt de nationale domstole har ret til at udtale sig om rækkevidden af de beføjelser, som Unionen er tillagt, og om overholdelsen af grænserne for disse beføjelser er det korrekt, at artikel 5, stk. 2, TEU bestemmer dels, at »[i] medfør af princippet om kompetencetildeling handler Unionen kun inden for rammerne af de beføjelser, som

medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne, med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat heri«, dels at »[b]eføjelser, der ikke er tildelt Unionen i traktaterne, forbliver hos medlemsstaterne«. Dette princip er ligeledes fastsat i artikel 4, stk. 1, TEU.

211 Desuden fremgår det af artikel 13, stk. 2, første punktum, at hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er fastsat i disse.

212 I modsætning til hvad Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) forekommer at lægge til grund i de omtvistede domme, tillader de i de to foregående præmisser nævnte regler og principper imidlertid ikke de nationale retter ensidigt og endeligt at træffe afgørelse om rækkevidden af de beføjelser, som Unionen er tillagt, og om overholdelsen af grænserne for disse beføjelser.

213 Mens fastlæggelsen af rækkevidden af Unionens beføjelser, ligesom kontrollen med overholdelsen af grænserne for disse beføjelser, nødvendigvis indebærer en fortolkning af traktatbestemmelser, er det således alene Domstolen, der har kompetence hvad angår en endelig og bindende fortolkning af disse bestemmelser og ligeledes hvad angår fortolkningen af alle de øvrige EU-retlige bestemmelser.

214 Under disse omstændigheder ville det være uforeneligt med EU-rettens natur i flere henseender at indrømme de nationale retsinstanser en kompetence til at træffe endelig afgørelse om rækkevidden af de beføjelser, som Unionen er tillagt, og om overholdelsen af grænserne for disse beføjelser.

215 I denne henseende fremgår det for det første af fast retspraksis, at traktaterne i det fuldstændige retsmiddelsystem, som er oprettet ved disse, ikke tillægger de nationale retsinstanser en beføjelse til at erklære retsakter fra Unionens institutioner ugyldige, ej heller til at give den endelige fortolkning af EU-retten (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis, og af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

216 For det andet er Unionens retsordens autonomi og effektivitet til hinder for enhver ekstern prøvelse af Domstolens afgørelser under udøvelsen af dens enekompetence til at give en endelig og bindende fortolkning af EU-retten og til at prøve lovligheden af EU-retsakter.

217 For det tredje kan de beføjelser, som Unionen er tillagt, og EU-rettens bindende virkning ikke variere fra medlemsstat til medlemsstat. Meningsforskelle mellem retterne i medlemsstaterne hvad dette angår kan bringe selve enheden af Unionens retsorden, virkeliggørelsen af traktaternes mål, det grundlæggende krav om retssikkerhed og medlemsstaternes og deres borgeres lighed over for EU-retten i fare (jf. i denne retning dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis, og af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

218 I modsætning til hvad Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i det væsentlige fastslog i de omtvistede domme, tilkommer kompetencen til at træffe afgørelse om rækkevidden af de beføjelser, som Unionen er tillagt på et givent område, og til at kontrollere overholdelsen af grænserne for disse beføjelser således alene Unionens retsinstanser og ikke de nationale retsinstanser.

219 Desuden er muligheden for, at de nationale retsinstanser træffer afgørelse vedrørende rækkevidden af de beføjelser, som Unionen er tillagt, heller ikke forenelig med den nødvendige sammenhæng i det system for domstolsbeskyttelse, der er indført ved traktaterne.

220 Det tilkommer ganske vist de kompetente nationale retter at fortolke forfatningen i den medlemsstat, hvor de er beliggende, og at fastlægge de eventuelle grænser, som denne forfatning pålægger med hensyn til den pågældende medlemsstats tiltrædelse af Unionen, således som denne er indført ved EU-traktaten og EUF-traktaten.

221 Fra den dato, hvor en medlemsstat tiltræder Unionen, er denne imidlertid bundet – som det fremgår af denne doms præmis 184 – uden andre forbehold end dem, der eventuelt er fastsat i tiltrædelsesakten, af samtlige bestemmelser i den primære ret samt af de retsakter, som EU-institutionerne udstedte før tiltrædelsen, således som disse fortolkes af Domstolen.

222 Såfremt en national ret inden for rammerne af sine kompetencer er i tvivl om rækkevidden af Unionens beføjelser på et givent område eller om gyldigheden af en EU-retsakt, fordi den går ud over Unionens kompetenceområde, eller fordi den tilsidesætter Unionens krav i henhold til artikel 4, stk. 2, TEU om at respektere medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, påhviler det alene Domstolen inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelsesprocedure efter artikel 267 TEUF at give en endelig og bindende fortolkning af de pågældende EU-retlige bestemmelser og i givet fald at fastslå, at denne retsakt er ugyldig.

223 Henset til Domstolens enekompetence hvad dette angår kan en medlemsstats retsinstans således ikke på grundlag af sin egen fortolkning af EU-retlige bestemmelser gyldigt fastslå, at Domstolen har afsagt en dom, der overskrider grænserne for de beføjelser, som Unionen er tillagt, og følgelig nægte at efterkomme Domstolens dom (jf. i denne retning dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 72), eller forbyde de offentlige myndigheder i den medlemsstat, hvor denne retsinstans er beliggende, at efterkomme Domstolens praksis eller at anvende EU-retlige bestemmelser som fortolket af Domstolen.

224 De konstateringer, der er anført i nærværende doms to foregående præmisser, gælder ligeledes i en situation, hvor en afgørelse fra en medlemsstats forfatningsdomstol eller øverste domstol, således som det er tilfældet med de omtvistede domme, nægter at efterkomme Domstolens afgørelser ved bl.a. at lægge til grund, at Domstolen angiveligt har overskredet sin kompetence, eller at disse afgørelser har tilsidesat den pågældende medlemsstats forfatningsmæssige identitet i henhold til artikel 4, stk. 2, TEU.

225 Hvad dette angår er det korrekt, at Domstolen i henhold til artikel 13, stk. 2, TEU skal handle inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er fastsat i disse.

226 Desuden kan Domstolen i henhold til artikel 4, stk. 2, TEU komme ud for at skulle efterprøve, at en EU-retlig forpligtelse ikke tilsidesætter en medlemsstats nationale identitet (dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

227 Selv om det tilkommer medlemsstaterne at fastlægge deres respektive nationale identitet, kan artikel 4, stk. 2, TEU imidlertid ikke fortolkes således, at den giver dem beføjelse til ensidigt at fravige EU-rettens bestemmelser ved at påberåbe sig denne nationale identitet.

228 EU-rettens autonomi i forhold til medlemsstaternes lovgivninger kræver navnlig, at der ved fortolkningen af artikel 4, stk. 2, TEU tages hensyn til Unionens struktur og mål, hvilket kun kan sikres, hvis denne fortolkning anlægges under overholdelse af Unionens system for domstolsbeskyttelse og navnlig af Domstolens enekompetence som omhandlet i nærværende doms præmis 213.

229 Denne bestemmelse har hverken til formål eller til følge at tillade en medlemsstats forfatningsdomstol eller øverste domstol i strid med de krav, der følger af bl.a. artikel 4, stk. 2 og 3, TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, der gælder for den, at undlade at anvende en EU-retlig bestemmelse med den begrundelse, at denne bestemmelse tilsidesætter denne medlemsstats nationale identitet, således som den er defineret af den nationale forfatningsdomstol eller øverste domstol (jf. i denne retning dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 70).

230 Såfremt en medlemsstats forfatningsdomstol eller øverste domstol er af den opfattelse, at en bestemmelse i den afledte EU-ret, således som den er blevet fortolket af Domstolen, tilsidesætter forpligtelsen til at respektere denne medlemsstats nationale identitet, skal denne forfatningsdomstol eller øverste domstol udsætte sagen og forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF med henblik på at vurdere gyldigheden af denne bestemmelse i lyset af artikel 4, stk. 2, TEU, idet kun Domstolen er beføjet til at fastslå, at en EU-retsakt er ugyldig (jf. i denne retning dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 71).

231 Hvad angår den primære ret tager Domstolen hensyn til de krav, der følger af artikel 4, stk. 2, TEU, ved fortolkningen af medlemsstaternes forpligtelser i henhold til andre bestemmelser i den primære ret (jf. i denne retning dom af 22.12.2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, præmis 92, og af 7.9.2022, Cilevičs m.fl., C-391/20, EU:C:2022:638, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

232 Når en ret i en medlemsstat finder, at en fortolkning af en bestemmelse i primærretten, som er anlagt i en afgørelse fra Domstolen, tilsidesætter kravene i artikel 4, stk. 2, TUE, kan den imidlertid ikke på grundlag af sin egen fortolkning af EU-retten gyldigt fastslå, at Domstolen har truffet en afgørelse, der går ud over dens kompetenceområde, og følgelig nægte at efterkomme denne afgørelse (jf. i denne retning dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 72). I et sådant tilfælde påhviler det den forelæggende ret i givet fald at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse, for at sidstnævnte kan vurdere den eventuelle indvirkning på nævnte fortolkning af kravet om at tage hensyn til den pågældende medlemsstats nationale identitet, sådan som den kommer til udtryk i dens grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer.

233 Mere generelt er en national retsinstans, når der rejses et spørgsmål om rækkevidden af Unionens beføjelser eller lovligheden af en afledt retsakt, uanset den påberåbte ugyldighedsgrund, forpligtet til, eftersom disse spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, at respektere Domstolens enekompetence, som udgør et grundlæggende element i Unionens domstolssystem.

234 I den foreliggende sag følger det af ovenstående betragtninger, at de argumenter, som Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) har anført i de omtvistede domme som omhandlet i nærværende doms præmis 197 og 198, og som vedrører den nødvendige beskyttelse af den polske forfatningsmæssige identitet, ikke med føje kan tiltrædes.

235 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at Republikken Polen, i lyset af den fortolkning af den polske forfatning, som Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) anlagde i de omtvistede domme, har tilsidesat den bindende virkning af Domstolens praksis.

236 Det følger heraf, at Kommissionens andet klagepunkt skal tages til følge i dets helhed.

Det tredje klagepunkt

Parternes argumenter

237 Med det tredje klagepunkt, der består af to led, har Kommissionen gjort gældende, at Republikken Polen har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU til at sikre, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) opfylder den garanti, som er kendetegnende for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov som omhandlet i nævnte artikel 19, stk. 1, andet afsnit, sammenholdt med chartrets artikel 47.

238 Det følger af Domstolens praksis i dom af 6. oktober 2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798), at ulovligheder under proceduren for udnævnelse til et dommerembede kan medføre en tilsidesættelse ikke blot af kravet om en domstol, der forudgående er oprettet ved lov, men også kravet om domstolens uafhængighed og upartiskhed. Ifølge denne dom er dette tilfældet med udnævnelsen af en dommer, der er sket i åbenbar tilsidesættelse af de grundlæggende regler om proceduren for udnævnelse af dommere ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), der udgør en integrerende del af det polske retssystems indretning og funktion, hvilket skaber en reel risiko for, at integriteten af resultatet af udnævnelsesproceduren bringes i fare. Der skabes således rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt denne dommer er uimodtagelig for påvirkninger udefra og neutral i forhold til de interesser, som står over for hinanden, og den pågældende fremstår ikke som uafhængig og upartisk, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat.

239 Ifølge Kommissionen frembyder Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) ikke længere de garantier, som er kendetegnende for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, dels på grund af de åbenlyse uregelmæssigheder i forbindelse med udnævnelsen af dommere ved denne domstol i december 2015, som klart er i strid med den polske forfatning, dels på grund af alvorlige uregelmæssigheder i forbindelse med udnævnelsen af præsidenten for nævnte domstol i december 2016. Disse uregelmæssigheder giver i lyset af de opgaver, som Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) – bestående af personer, der er udpeget på denne vis – skal varetage, anledning til rimelig tvivl hos borgerne med hensyn til denne rets upartiskhed og uimodtagelighed over for ekstern indblanding.

240 Med det tredje klagepunkts første led har Kommissionen gjort gældende, at valget af H.C., L.M. og M.M. til dommerembeder ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) til at erstatte dommere, hvis niårige embedsperiode var udløbet den 6. november 2015, og deres tiltrædelse ved denne domstol udgør en åbenbar tilsidesættelse af den polske forfatnings artikel 194, stk. 1, hvorefter en ny dommer kun kan vælges af Sejm (parlamentet) i den valgperiode, hvor det pågældende embede er blevet ledigt. Som det bl.a. blev bekræftet i Trybunał Konstytucyjnys

(forfatningsdomstol) dom af 3. og af 9. december 2015, var valget af H.C., L.M. og M.M. den 2. december 2015 og deres tiltrædelse af embedet ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) den 20. december 2016 i strid med denne bestemmelse.

241 Sejm (parlamentet) valgte disse tre personer den 2. december 2015, dvs. i den ottende valgperiode, selv om tre andre personer, nemlig R.H., A.J. og K.Ś., allerede var blevet valgt af Sejm (parlamentet) den 8. oktober 2015, dvs. i den syvende valgperiode, til at erstatte de dommere, hvis niårige embedsperiode udløb den 6. november 2015. De tre personer, der blev valgt den 2. december 2015, aflagde samme dag ed for Republikken Polens præsident og fik af J.P., der på daværende tidspunkt udøvede funktionen som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), tilladelse til at indtage deres pladser den 20. december 2016. De personer, der var blevet valgt den 8. oktober 2015, havde derimod ikke aflagt ed for Republikken Polens præsident og kunne derfor ikke tiltræde deres embede.

242 Republikken Polen havde således hverken ved udløbet af fristen for at besvare Kommissionens begrundede udtalelse af 15. juli 2022 eller på tidspunktet for anlæggelsen af nærværende søgsmål gennemført de domme, som Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) havde afsagt den 3. og den 9. december 2015.

243 Kommissionen har desuden anført, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i dom af 7. maj 2021, Xero Flor sp. z o.o. mod Polen (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718), på grundlag af de samme faktiske omstændigheder allerede har fastslået, at der var tale om en tilsidesættelse af en grundlæggende national bestemmelse, der finder anvendelse på valget af dommere ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), og at denne tilsidesættelse navnlig blev begået af Sejm (parlamentet) i den ottende valgperiode og af Republikken Polens præsident. Ved at anvende den kontrol i tre trin, der er udviklet i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, bl.a. i dom af 1. december 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson mod Island (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418), fastslog denne domstol i nævnte dom af 7. maj 2021, at det sagsøgende selskab var blevet frataget retten til en »ved lov oprettet [...] domstol«, som fastsat i EMRK's artikel 6, stk. 1, som følge af M.M.s deltagelse i sagen for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), eftersom valget af denne dommer havde været behæftet med alvorlige uregelmæssigheder, der tilsidesatte det væsentlige indhold i denne rettighed.

244 Med det tredje klagepunkts andet led har Kommissionen gjort gældende, at udnævnelsen den 21. december 2016 af J.P. til præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) var behæftet med alvorlige uregelmæssigheder og således tilsidesatte de nødvendige garantier for uafhængighed og upartiskhed, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

245 I denne henseende har Kommissionen forklaret, at præsidenten for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) spiller en grundlæggende rolle i dette forfatningsmæssige organs funktion ved at lede dets arbejde, repræsentere det og varetage andre ved lov fastsatte funktioner. Ifølge Trybunał Konstytucyjnys (forfatningsdomstol) procesreglement træffer præsidenten ligeledes afgørelse om den interne procedure vedrørende stævninger, retlige spørgsmål og forfatningssøgsmål og udpeger dommerkollegierne, formændene for disse kollegier og de refererende dommere.

246 Hvad angår den udvælgelsesprocedure, der førte til udnævnelsen af J.P., har Kommissionen anført, at den polske lovgiver, da udløbet af embedsperioden for den tidligere præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) nærmede sig, den 19. december 2016 vedtog en række love om ændring af proceduren for udvælgelse af kandidater til embedet som præsident

for denne domstol, som indtil da var fastsat i artikel 16 i lov af 22. juli 2016 om forfatningsdomstolen, hvis forenelighed med den polske forfatning var blevet bekræftet ved dom afsagt af Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) den 7. november 2016 (sag K 44/16).

247 Indledningsvis vedtog Sejm (parlamentet) den 30. november 2016 ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (lov om forfatningsdomstolens organisation og retsforhandlinger for denne) (Dz. U. pos. 2072). Derefter vedtog Sejm (parlamentet) den 13. december 2016 lov om indledende bestemmelser, hvis artikel 21 foreskrev en særlig overgangsprocedure for udvælgelsen af de kandidater, der skal forelægges Republikken Polens præsident med henblik på udnævnelse af den nye præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol). Proceduren skulle varetages af den »dommer, der udøver funktionen som præsident for Trybunał Konstytucyjny [(forfatningsdomstol)]«, den nye stilling, der var blevet oprettet ved denne lovs artikel 18.

248 Den 20. december 2016, dvs. på den dag, hvor artikel 16-22 i lov om indledende bestemmelser trådte i kraft, og dagen efter A.R.s, den hidtidige præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), pensionering, udnævnte Republikken Polens præsident i overensstemmelse med denne lovs artikel 18 J.P. til den nye stilling som »dommer, der udøver funktionen som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol)«, selv om en vicepræsident, S.B., bestred denne funktion. Denne nye stilling er imidlertid ikke fastsat i den polske forfatning, hvis artikel 194, stk. 2, kun nævner præsidenten og vicepræsidenten for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol). I øvrigt fastsatte de tidligere love om denne domstols funktion, at vicepræsidenten eller, i tilfælde af forfald, en anden dommer, der var udpeget af præsidenten, eller den ældste dommer skulle udøve funktionen som præsident i dennes fravær.

249 Samme dag gav J.P., der netop var blevet udnævnt til at udøve funktionen som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), de tre dommere, som i strid med den polske forfatnings artikel 194, stk. 1, var blevet valgt den 2. december 2015, tilladelse til at indtage deres pladser ved denne domstol, efter at de havde aflagt ed for Republikken Polens præsident. Desuden indkaldte J.P. straks dommerpræsidiet, som disse tre personer allerede var medlem af.

250 Ud af de fjorten dommere, som deltog i mødet i dommerpræsidiet, nægtede otte at deltage i afstemningen om udvælgelsen af kandidater til embedet som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), og en af disse havde tidligere forgæves anmodet om, at mødet i præsidiet blev udsat en dag for at give alle dommere mulighed for at deltage.

251 Selv om J.P. i henhold til artikel 20 i lov om indledende bestemmelser havde en måned fra den 20. december 2016 til at gennemføre proceduren for forelæggelse af kandidater til embedet som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) for Republikken Polens præsident efter den fremgangsmåde, der er fastsat i nævnte lovs artikel 21, afslog J.P. imidlertid at udsætte mødet i præsidiet.

252 Følgelig valgte præsidiet på mødet den 20. december 2016, med seks stemmer ud af de fjorten tilstedeværende dommere, to kandidater, som blev forelagt for Republikken Polens præsident, nemlig dels J.P., der havde fået fem stemmer, dels M.M., som den 2. december 2015 var blevet valgt til dommer ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i strid med den polske forfatnings artikel 194, stk. 1, og som havde fået én stemme. Republikken Polens præsident udnævnte derefter, den 21. december 2016, J.P. til præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol).

253 Kommissionen har anført, at selv om de regler og principper, der gælder for valget af præsidenten og vicepræsidenten for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i Polen henhører under lovgivningsområdet, er den polske lovgiver i overensstemmelse med retspraksis fra Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) forpligtet til at overholde de forfatningsmæssige principper om offentlige institutioners retsakters integritet og effektivitet, om magtens deling og ligevægt og om overholdelse af denne domstols kompetencer.

254 Proceduren for udvælgelse af kandidater til embedet som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) blev gennemført på grundlag af overgangsbestemmelserne i lov om indledende bestemmelser, som grundlæggende ændrede denne udvælgelsesprocedure. I henhold til artikel 16, stk. 4, i lov af 22. juli 2016 om forfatningsdomstolen skulle valget af kandidater til embedet som præsident eller vicepræsident for denne domstol således finde sted i et møde ledet af den ældste dommer, der deltog i dommerpræsidiet. I henhold til denne lovs artikel 16, stk. 7, kunne valget desuden kun gennemføres, hvis mindst ti dommere ud af det samlede antal dommere ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) deltog i dommerpræsidiet.

255 Artikel 21 i lov om indledende bestemmelser trådte i kraft den 20. december 2016 og blev straks anvendt af den dommer, der udøvede funktionen som præsident ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), som blev udnævnt til præsident for denne domstol den følgende dag.

256 I sin dom af 7. november 2016 fastslog Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), at forelæggelsen for Republikken Polens præsident af kandidater, der ikke blev støttet af et flertal af dommerne ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), eller som kun havde fået én stemme, var i strid med den polske forfatnings artikel 194, stk. 2. Det fremgår således af præmis 61 ff. i begrundelsen for den nævnte dom, at denne bestemmelse kræver, at de pågældende personer er dommerpræsidiets kandidater og ikke kandidater, der er indstillet af et mindretal eller af visse dommere.

257 Ifølge Kommissionen var det således i strid med den polske forfatning, at J.P. blev valgt og forelagt for Republikken Polens præsident som kandidat til embedet som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), eftersom hun kun fik fem stemmer ud af de fjorten dommere, der deltog i mødet i præsidiet, idet tre af disse stemmer i øvrigt blev afgivet af dommere, som var blevet udnævnt til embeder ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i strid med den polske forfatnings artikel 194, stk. 1.

258 Kommissionen er af den opfattelse, at tilsidesættelserne af den polske forfatnings artikel 194 i forbindelse med proceduren for udnævnelse af disse tre dommere og proceduren for udnævnelse i flere trin af præsidenten for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) blev muliggjort af en række lovændringer og afgørelser truffet af Republikken Polens præsident, som skabte en situation, hvor den lovgivende og den udøvende magt kunne anses for at have direkte indflydelse på sammensætningen og funktionen af Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol). Denne kæde af begivenheder udgør uregelmæssigheder, som hver især er af en sådan art og alvorlighed, at de har skabt en reel risiko for, at den lovgivende og den udøvende magt kan udøve et skøn, der ikke tilkommer dem, i forhold til Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), hvorved integriteten af det resultat, som disse udnævnelsesprocedurer skulle føre til, bringes i fare, og der således vækkes en rimelig tvivl hos borgerne med hensyn til denne domstols uafhængighed og upartiskhed.

259 Republikken Polen har anerkendt, at det tredje klagepunkt er begrundet.

Domstolens bemærkninger

– *Det tredje klagepunkts første led*

260 Som anført i nærværende doms præmis 105, 107 og 108 pålægger artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer borgernes ret til en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, bl.a. ved at garantere, at de instanser, der som »retsinstanser« i henhold til EU-retten skal træffe afgørelse om spørgsmål om anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, opfylder de krav, der gør det muligt at sikre en sådan overholdelse, herunder navnlig kravet om disse instansers uafhængighed og upartiskhed.

261 Det er i den foreliggende sag uomtvistet, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) kan anmodes om at træffe afgørelse vedrørende spørgsmål om anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, og at den som »retsinstans« som omhandlet i EU-retten er en del af det polske retsmiddel- og proceduresystem for de »områder, der er omfattet af EU-retten« som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, hvilket i øvrigt denne retsinstans' præjudicielle forelæggelse i den sag, der gav anledning til dom af 7. marts 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174), vidner om. Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) skal således opfylde kravene til en effektiv retsbeskyttelse (jf. i denne retning dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny, C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

262 I denne henseende udgør garantierne om adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, navnlig de garantier, som vedrører en sådan domstols væsentlige elementer og sammensætning, hjørnestenen i retten til en retfærdig rettergang. Efterprøvelsen af, om en instans i kraft af sin sammensætning udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er – når der består alvorlig tvivl herom – nødvendig for den tillid, som domstolene i et demokratisk samfund skal indgyde borgerne (jf. i denne retning dom af 22.2.2022, Openbaar Ministerie (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat), C-562/21 PPU og C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

263 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at de garantier for uafhængighed og upartiskhed, som kræves efter EU-retten, forudsætter, at der findes regler – om bl.a. det pågældende organs sammensætning, medlemmernes udnævnelse og funktionsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer kan vige deres sæde, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes – som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at organet er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden (dom af 6.10.2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 109, og af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 93 og den deri nævnte retspraksis).

264 Det er i denne henseende afgørende, at dommerne er beskyttet mod indblanding eller ydre pres, der ville kunne bringe deres uafhængighed i fare. De regler, der finder anvendelse på dommeres status og udøvelse af deres funktion, skal navnlig gøre det muligt at udelukke ikke blot enhver direkte indflydelse i form af instrukser, men ligeledes mere indirekte former for indflydelse, der kan påvirke de pågældende dommeres afgørelser, og derved gøre det muligt at udelukke, at disse dommere ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og i en retsstat (dom af 6.10.2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol –

udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 110, og af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).

265 Endvidere har kravet om en »domstol, der forudgående er oprettet ved lov« som omhandlet i EU-retten til formål at forhindre, at organisationen af retssystemet overlades til den udøvende magts skøn, og at sørge for, at dette område reguleres af en lov, der er vedtaget af den lovgivende magt på en måde, som er i overensstemmelse med de regler, der danner rammen for udøvelsen af dens kompetence. Dette udtryk afspejler bl.a. retsstatsprincippet og vedrører ikke blot selve retsgrundlaget for domstolens eksistens, men også domstolens sammensætning i hver enkelt sag samt enhver anden bestemmelse i national ret, hvis manglende overholdelse medfører, at en eller flere dommeres deltagelse i efterprøvelsen af sagen bliver ulovlig, hvilket navnlig omfatter bestemmelser vedrørende medlemmerne af den pågældende domstols uafhængighed og upartiskhed (dom af 26.3.2020, Fornyet prøvelse Simpson mod Rådet og HG mod Kommissionen, C-542/18 RX-II og C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).

266 Dette krav, der således er nært knyttet til bl.a. kravet om uafhængighed, omfatter efter selve sin art proceduren for udnævnelse af dommere, idet det herved er blevet præciseret, at en domstols uafhængighed navnlig måles ud fra, hvordan domstolens medlemmer er blevet udnævnt (jf. i denne retning dom af 29.7.2024, Valančius, C-119/23, EU:C:2024:653, præmis 49 og 50 og den deri nævnte retspraksis).

267 Ganske vist er ikke alle fejl i forbindelse med en dommerudnævnelsesprocedure af en sådan art, at der kan sås tvivl om den pågældende dommers uafhængighed og upartiskhed og dermed om, hvorvidt et dommerkollegium, hvori denne dommer har sæde, har status som »uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov« i EU-rettens forstand (dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 123).

268 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at en ulovlighed, der er begået under udnævnelsen af dommere inden for det pågældende retssystem, indebærer en tilsidesættelse af kravet om, at en domstol forudgående skal være oprettet ved lov, navnlig når denne ulovlighed er af en sådan art og alvorlighed, at den skaber en reel risiko for, at andre dele af statsmagten, navnlig den udøvende magt, kan udøve et skøn, der ikke tilkommer denne, hvorved integriteten af resultatet af udnævnelsesproceduren bringes i fare, og der således vækkes en rimelig tvivl hos borgerne med hensyn til den eller de pågældende dommeres uafhængighed og upartiskhed. Dette er tilfældet, når der er tale om grundlæggende regler, der udgør en integrerende del af indretningen og funktionen af dette retssystem (jf. i denne retning dom af 6.10.2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 130, og af 29.7.2024, Valančius, C-119/23, EU:C:2024:653, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

269 Konstateringen af, at der foreligger en tilsidesættelse af kravet om en domstol, der forudgående er oprettet ved lov, og at denne tilsidesættelse har konsekvenser, er underlagt en samlet vurdering af en række forhold, der samlet set bidrager til at skabe rimelig tvivl hos borgerne om dommernes uafhængighed og upartiskhed (dom af 22.2.2022, Openbaar Ministerie (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat), C-562/21 PPU og C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).

270 I den foreliggende sag er det ubestridt, at de faktiske og retlige omstændigheder, der er beskrevet i nærværende doms præmis 50-56 og 59, leder frem til den konklusion, at valget den 2. december 2015 af H.C., L.M. og M.M. i Sejms (parlamentet) ottende valgperiode til embederne som dommer ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) for at erstatte de dommere, hvis niårige embedsperiode var udløbet den 6. november 2015, udgjorde en åbenbar tilsidesættelse af en grundlæggende bestemmelse vedrørende udnævnelsen af dommere ved denne retsinstans. nemlig den polske forfatnings artikel 194, stk. 1, hvorefter en dommer skal vælges i løbet af den valgperiode i Sejm (parlamentet), hvor det pågældende dommerembede er blevet ledigt. Desuden vedrørte dette valg dommerembeder ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), som allerede på lovlig vis var blevet besat af de tre dommere, der var blevet valgt den 8. oktober 2015 i Sejms (parlamentet) syvende valgperiode (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 7.5.2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mod Polen, CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, §§ 268, 275 og 277).

271 I henhold til den grundlæggende bestemmelse vedrørende den i præmis 270 nævnte procedure for udnævnelse af dommere ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) var Republikken Polens præsident forpligtet til straks at tage de dommere, som blev valgt af Sejm (parlamentet) den 8. oktober 2015, i ed og havde ikke kompetence til at øve indflydelse på Sejms (parlamentet) valg af dommere ved denne retsinstans eller til at afvise at tage disse tre dommere i ed. Republikken Polens præsidents nævnte afvisning og dennes accept af at tage de tre dommere, som blev valgt den 2. december 2015, i ed, var ligeledes i strid med de grundlæggende nationale bestemmelser om udnævnelse af dommere ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 7.5.2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mod Polen, CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, §§ 269, 270 og 278).

272 Bl.a. i lyset af disse betragtninger fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at den omstændighed, at de polske lovgivende og udøvende organer ikke efterkom Trybunał Konstytucyjnys (forfatningsdomstol) dom af 3. og af 9. december 2015 vedrørende gyldigheden af valget af dommere ved denne domstol, havde bragt virkeliggørelsen af formålet med kravet vedrørende en »domstol, der forudgående er oprettet ved lov«, nemlig at beskytte den dømmende magt mod ulovlig indflydelse udefra, i fare, og at valget af tre dommere den 2. december 2015 var behæftet med alvorlige uregelmæssigheder, der tilsidesatte selve kernen i retten til en »ved lov oprettet [...] domstol«, som er fastsat i EMRK's artikel 6 (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 7.5.2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mod Polen, CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, §§ 281, 289 og 290, og af 15.3.2022, Grzęda mod Polen, CE:ECHR:2022:0315JUD00435721, § 277).

273 I lighed med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols bedømmelser fører de faktiske og retlige omstændigheder, der er beskrevet i nærværende doms præmis 50-56 og 59, til den konklusion, at udnævnelsen af H.C., L.M. og M.M. samt deres tiltrædelse af embedet udgjorde en åbenbar tilsidesættelse af de grundlæggende bestemmelser vedrørende proceduren for udnævnelse af dommere ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), der udgør en integrerende del af det polske retssystems indretning og funktion som omhandlet i den i nærværende doms præmis 268 nævnte retspraksis

274 Disse forhold fører ligeledes til den konklusion, at de omstændigheder, hvorunder H.C., L.M. og M.M. blev udnævnt og tiltrådte deres embeder, er udtryk for en tilsidesættelse af de krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, for så vidt som de har bragt integriteten af resultatet af udnævnelsesproceduren i fare ved at bidrage til at skabe rimelig tvivl hos borgerne om, at disse

dommere er uimodtagelige for påvirkninger udefra, neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden, uafhængige og upartiske, idet denne tvivl kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat.

275 Det er ganske vist ubestridt, at M.M. på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, som er referencedato for vurderingen af, om der foreligger et traktatbrud i henhold til artikel 258 TEUF, var den eneste af de tre dommere, der var blevet valgt den 2. december 2015 i Sejms (parlamentet) ottende valgperiode, som stadig varetog embedet som dommer ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol). Det er imidlertid ligeledes ubestridt, at de tre dommere, der på lovlig vis var blevet valgt den 8. oktober 2015 i Sejms (parlamentet) syvende valgperiode, på denne referencedato ikke havde aflagt ed for Republikken Polens præsident og derfor ikke havde kunnet tiltræde deres embede som dommer ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol). Desuden fandtes de afgørelser, som de tre dommere, der blev valgt den 2. december 2015, havde deltaget i, fortsat i den polske retsorden på den pågældende dato.

276 Det skal derfor fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, eftersom Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) på grund af uregelmæssighederne i forbindelse med procedurerne for udnævnelse af tre af dens medlemmer i december 2015 ikke opfylder kravene til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov.

277 Henset til ovenstående betragtninger skal det første led i Kommissionens tredje klagepunkt tages til følge.

– *Det tredje klagepunkts andet led*

278 Det er ubestridt, at præsidenten for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) spiller en grundlæggende rolle i denne domstols funktion. Ifølge denne domstols procesreglement træffer præsidenten afgørelse om den interne procedure vedrørende stævninger, retlige spørgsmål og forfatningssøgsmål og udpeger dommerkollegierne, formændene for disse kollegier og de refererende dommere. Desuden leder præsidenten denne domstols arbejde, repræsenterer den og udøver andre funktioner, der er fastsat ved lov.

279 Eftersom den person, der udøver embedet som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), således kan udøve en klar indflydelse på denne domstols aktiviteter, er det særlig vigtigt, at den pågældende under udøvelsen af sine funktioner handler objektivt og upartisk, og at vedkommende med henblik herpå er beskyttet mod enhver udefrakommende indflydelse, der kan bringe vedkommendes uafhængighed i fare. Med henblik herpå er det bl.a. nødvendigt, at reglerne for udnævnelse til dette embede er udformet således, at de ikke kan give anledning til nogen rimelig tvivl med hensyn til, om præsidentens prærogativer og funktioner anvendes som middel til at påvirke denne domstols judicielle virksomhed eller som middel til politisk kontrol med denne virksomhed, og mere generelt med hensyn til, om denne domstol er uimodtagelig for påvirkninger udefra og neutral i forhold til de interesser, som står over for hinanden, således som det kræves i henhold til den i denne doms præmis 263 og 264 nævnte retspraksis.

280 I overensstemmelse med hvad der er fastslået i nærværende doms præmis 266-269, omfatter kravet om en »domstol, der forudgående er oprettet ved lov«, og kravet om uafhængighed også proceduren for udnævnelse af præsidenten for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) og kræver, at de grundlæggende regler om proceduren for præsidentens udnævnelse overholdes.

281 I denne henseende er det ubestridt, at den polske forfatnings artikel 194, stk. 2 – der skal anses for at være en grundlæggende regel for udnævnelsesproceduren som omhandlet i den i nærværende doms præmis 268 nævnte retspraksis – i overensstemmelse med Trybunał Konstytucyjnys (forfatningsdomstol) i nærværende doms præmis 256 nævnte praksis kræver, at de dommere, der forelægges Republikken Polens præsident som kandidater til embedet som præsident for denne domstol, er blevet valgt af dommerpræsidiet. Denne regel, som fortolket af nævnte domstol, betyder, at det er i strid med den polske forfatning at indstille en kandidat, der kun har fået én stemme, eller endog kandidater foreslået af mindretal eller kun af visse dommere.

282 Proceduren for valg af kandidater til embedet som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) med henblik på at forelægge dem for Republikken Polens præsident blev imidlertid gennemført i henhold til overgangsbestemmelserne i lov om indledende bestemmelser, som den polske lovgiver vedtog den 13. december 2016, dvs. tæt på udløbet, den 19. december 2016, af embedsperioden for den daværende præsident for denne domstol, og som grundlæggende ændrede denne procedure.

283 Artikel 18 i lov om indledende bestemmelser fastsætter således, at Republikken Polens præsident kan overdrage udøvelsen af funktionerne som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) til en dommer ved denne domstol, og i henhold til artikel 20 gennemføres proceduren i forbindelse med forelæggelsen for Republikken Polens præsident af kandidaterne til embedet som præsident for denne domstol af den »dommer, der udøver funktionen som præsident« for denne. Imidlertid fastsatte de tidligere regler i artikel 16, stk. 4, i lov af 22. juli 2016 om forfatningsdomstolen, at det møde i dommerpræsidiet, hvor der vælges kandidater til embedet som præsident eller vicepræsident, skulle ledes af den ældste dommer i præsidiet.

284 Desuden bestemmer artikel 21, stk. 7, i lov om indledende bestemmelser, at dommerpræsidiet indstiller de dommere ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), som har opnået mindst fem stemmer ved afstemningen, som kandidater til embedet som præsident, og det tilføjes i stk. 8, at såfremt kun en enkelt dommer har opnået det krævede antal stemmer, skal dommerpræsidiet indstille den dommer, der har opnået det krævede antal på mindst fem stemmer, og den af de dommere, der ikke har opnået det krævede antal på mindst fem stemmer, der har fået størst tilslutning, som kandidater.

285 I den foreliggende sag udnævnte Republikken Polens præsident den 20. december 2016, dvs. dagen efter, at den tidligere præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) gik på pension, i overensstemmelse med artikel 18 i lov om indledende bestemmelser J.P. til det nyoprettede embede som »dommer, der udøver funktionen som præsident« for denne domstol, selv om en vicepræsident bestred denne funktion. Ligeledes den 20. december 2016 indkaldte J.P., som havde givet de tre dommere, der i åbenbar strid med den polske forfatnings artikel 194, stk. 1, var blevet valgt den 2. december 2015, tilladelse til at indtage deres pladser, til møde i dommerpræsidiet samme dag med henblik på valg af kandidater til embedet som præsident for denne domstol med henblik på forelæggelse for Republikken Polens præsident, således som hun var bemyndiget til ifølge denne lovs artikel 20.

286 På grund af den korte indkaldelsesfrist anmodede en af dommerne ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) om udsættelse af dette møde, for at alle dommerne kunne deltage. J.P., som i henhold til artikel 20 i lov om indledende bestemmelser havde en måned til at gennemføre valgproceduren, afslog imidlertid at imødekomme denne anmodning. Følgelig indvilgede kun seks af de fjorten dommere ved Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), som var til stede i dommerpræsidiets møde, herunder H.C., L.M. og M.M., der var blevet valgt af Sejm (parlamentet) den 2. december 2015, i at deltage i afstemningen. Efter afstemningen havde J.P. opnået fem stemmer og M.M. én stemme. Disse to dommere blev herefter forelagt for Republikken Polens præsident som kandidater til embedet som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol). Den 21. december 2016 blev J.P., som således kun havde opnået fem stemmer blandt de fjorten dommere, der var til stede i dommerpræsidiets møde, udnævnt til embedet som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) af Republikken Polens præsident.

287 Det er korrekt, at forelæggelsen af J.P. og M.M. for Republikken Polens præsident som kandidater til embedet som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) kan forekomme at være i overensstemmelse med artikel 21, stk. 7 og 8, i lov om indledende bestemmelser.

288 Det skal imidlertid bemærkes, at H.C., L.M. og M.M., der var blevet valgt den 2. december 2015, var blandt de seks dommere, der i dommerpræsidiets møde den 20. december 2016 deltog i valget af kandidater til embedet som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol). Den omstændighed, at valget af disse tre dommere var behæftet med en åbenbar tilsidesættelse af den polske forfatnings artikel 194, stk. 1, og en tilsidesættelse af de krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, medførte imidlertid, at deres deltagelse i dommerpræsidiets møde og de stemmer, som de afgav i forbindelse med valget af kandidater til embedet som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), udgjorde uregelmæssigheder. Det må derfor fastslås, at J.P. ikke kan anses for på lovlig vis at have opnået de fem stemmer, der kræves i artikel 21, stk. 8, i lov om indledende bestemmelser.

289 Det fremgår således, at forelæggelsen for Republikken Polens præsident af J.P. og M.M. som kandidater til embedet som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) samt præsidentens udnævnelse af J.P. til dette embede var i strid med den grundlæggende regel vedrørende proceduren for udpegelse af præsidenten for denne retsinstans, der er fastsat i artikel 21, stk. 8, i lov om indledende bestemmelser.

290 Desuden, og frem for alt, udgjorde udnævnelsen af J.P. en åbenbar tilsidesættelse af den polske forfatnings artikel 194, stk. 2, idet denne bestemmelse, i overensstemmelse med hvad der er fastslået i nærværende doms præmis 281, er til hinder for, at der for Republikken Polens præsident forelægges kandidater, der er indstillet af mindretal eller kun af visse dommere.

291 De i nærværende doms to foregående præmisser omhandlede uregelmæssigheder kan derfor give anledning til rimelig tvivl hos borgerne med hensyn til J.P.s anvendelse af de prærogativer og funktioner, der er knyttet til funktionen som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), som middel til at påvirke denne domstols judicielle virksomhed eller som middel til politisk kontrol med denne virksomhed og dermed med hensyn til, om nævnte domstol er uafhængig og upartisk.

292 Under disse omstændigheder er det ufornødent at undersøge, om de overgangsbestemmelser, der er fastsat i lov om indledende bestemmelser, og på grundlag af hvilke proceduren for valg af kandidater til embedet som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) blev

gennemført, samt de øvrige omstændigheder i forbindelse med denne procedure som omhandlet i nærværende doms præmis 285 og 286, opfylder de i nærværende doms præmis 263 og 264 omhandlede krav.

293 Endelig skal det bemærkes, at J.P. på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, stadig beklædte embedet som præsident for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol). Det er desuden ubestridt, at de afgørelser, som hun har været med til at træffe, på det pågældende tidspunkt fortsat fandtes i den polske retsorden.

294 Det skal derfor fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, eftersom Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) ikke opfylder kravene til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, på grund af de uregelmæssigheder, som proceduren for udnævnelse af dens præsident i december 2016 var behæftet med.

295 Det følger heraf, at det andet led i Kommissionens tredje klagepunkt ligeledes er begrundet, og at dette klagepunkt følgelig skal tages til følge i dets helhed.

296 Henset til samtlige disse grunde skal det fastslås, at

– Republikken Polen i lyset af den fortolkning af den polske forfatning, som er anlagt af Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i dom af 14. juli 2021 (sag P 7/20) og af 7. oktober 2021 (sag K 3/21), har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU

– Republikken Polen i lyset af den fortolkning af den polske forfatning, som er anlagt af Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i dom af 14. juli 2021 (sag P 7/20) og af 7. oktober 2021 (sag K 3/21), har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til princippet om autonomi, princippet om forrang, princippet om effektivitet, princippet om ensartet anvendelse af EU-retten og princippet om den bindende virkning af EU-Domstolens domme, og

– Republikken Polen på grund af Trybunał Konstytucyjnys (forfatningsdomstol) manglende opfyldelse af kravene til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, som følge af uregelmæssigheder i forbindelse med procedurerne for udnævnelsen af tre dommere til nævnte domstol i december 2015 og i forbindelse med proceduren for udpegningen af dens præsident i december 2016, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

Sagsomkostninger

297 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Republikken Polen har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og betale de omkostninger, der er afholdt af Europa-Kommissionen.

298 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer Kongeriget Belgien og Kongeriget Nederlandene deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) – **Republikken Polen har i lyset af den fortolkning af Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Republikken Polens forfatning), som er anlagt af Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol, Polen) i dom af 14. juli 2021 (sag P 7/20) og af 7. oktober 2021 (sag K 3/21), tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.**

– **Republikken Polen har i lyset af den fortolkning af Republikken Polens forfatning, som er anlagt af Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) i dom af 14. juli 2021 (sag P 7/20) og af 7. oktober 2021 (sag K 3/21), tilsidesat sine forpligtelser i henhold til princippet om autonomi, princippet om forrang, princippet om effektivitet, princippet om ensartet anvendelse af EU-retten og princippet om den bindende virkning af EU-Domstolens domme.**

– **Republikken Polen har på grund af Trybunał Konstytucyjnys (forfatningsdomstol) manglende opfyldelse af kravene til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, som følge af uregelmæssigheder i forbindelse med procedurerne for udnævnelsen af tre dommere til nævnte domstol i december 2015 og i forbindelse med proceduren for udpegningen af dens præsident i december 2016, tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.**

2) **Republikken Polen bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Europa-Kommissionen.**

3) **Kongeriget Belgien og Kongeriget Nederlandene bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter

[i] I præmis 296 og i domskonklusionen i denne dom er der foretaget en sproglig rettelse efter den første offentliggørelse.