Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 18 december 2025 * [i]

Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser 4

Unionsrätt 4

Anslutningsakten 4

EU-fördraget 5

EUF-fördraget 6

Stadgan 7

Förklaring nr 17 om företräde 7

Polsk rätt 8

Polens konstitution 8

Lagbestämmelserna om Trybunał Konstytucyjnys (Författningsdomstolens) organisation och funktion 10

Bakgrund 14

Förfarandet för utnämning av tre domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) och förfarandet för utnämning av dess ordförande 14

Förfarandet för utnämning av tre domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) i december 2015 14

Förfarandet för utnämning av ordföranden för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) 16

Trybunał Konstytucyjnys (Författningsdomstolens) domar av den 14 juli 2021 och den 7 oktober 2021 17

* Rättegångsspråk: polska.

Domen av den 14 juli 2021 17

Domen av den 7 oktober 2021 18

Det administrativa förfarandet 19

Förfarandet vid domstolen 19

Prövning av talan 20

Den första anmärkningen 20

Parternas argument 20

Domstolens bedömning 23

– Den första anmärkningens första del 23

– Den första anmärkningens andra del 27

Den andra anmärkningen 30

Parternas argument 30

Domstolens bedömning 33

– Huruvida principerna om unionsrättens autonomi, företräde, effektivitet och enhetliga tillämpning har åsidosatts 33

– Huruvida principen om den bindande verkan av EU-domstolens praxis har åsidosatts 39

Den tredje anmärkningen 44

Parternas argument 44

Domstolens bedömning 48

– Den tredje anmärkningens första del 48

– Den tredje anmärkningens andra del 51

Rättegångskostnader 55

”Fördragsbrott – Artikel 2 FEU – Artikel 4.3 FEU – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Rättsstatsprincipen – Ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – Principerna om unionsrättens autonomi, företräde, effektivitet och enhetliga tillämpning – Principen att EU-domstolens praxis är bindande – Dom av Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen, Polen) – EU-domstolens domar avseende artikel 19.1 andra stycket FEU och EU-domstolens interimistiska åtgärder enligt artikel 279 FEUF avseende samma bestämmelse –Trybunał Konstytucyjnys (Författningsdomstolens) förkastande av dessa domar och dessa interimistiska åtgärder med motiveringen att de antagits utan befogenhet (*ultra vires*) – Nationell konstitutionell identitet – Förbud meddelat av Trybunał Konstytucyjny

(Författningsdomstolen) för alla myndighetsorgan att tillämpa artikel 2 och artikel 19.1 andra stycket FEU – Artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Krav på en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag – Rättsstridig sammansättning av Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)”

I mål C-448/23,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 17 juli 2023,

Europeiska kommissionen, företrädd av K. Herrmann, C. Ladenburger och P.J.O. Van Nuffel, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

Konungariket Belgien, inledningsvis företrätt av M. Jacobs, C. Pochet, L. Van den Broeck och M. Van Regemorter, samtliga i egenskap av ombud, därefter av M. Jacobs, C. Pochet och M. Van Regemorter, samtliga i egenskap av ombud,

Konungariket Nederländerna, företrätt av M.K. Bulterman, J.M. Hoogveld och C.S. Schillemans, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

mot

Republiken Polen, inledningsvis företrädd av B. Majczyna och S. Żyrek, båda i egenskap av ombud, därefter av B. Majczyna, i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden T. von Danwitz (referent), avdelningsordförandena F. Biltgen, I. Jarukaitis, M.L. Arastey Sahún, I. Ziemele, J. Passer, O. Spineanu-Matei, M. Condinanzi och F. Schalin samt domarna A. Kumin, N. Jääskinen, D. Gratsias, Z. Csehi och B. Smulders,

generaladvokat: D. Spielmann,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 11 mars 2025 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska

– fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, med beaktande av den tolkning av Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Republiken Polens konstitution) (nedan kallad Polens konstitution) som Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen, Polen) gjorde i sin dom av den 14 juli 2021 (mål P 7/20) och sin dom av den 7 oktober 2021 (mål K 3/21),

– fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt de allmänna principerna om unionsrättens autonomi, företräde, effektivitet och enhetliga tillämpning samt enligt principen om den bindande verkan av EU-domstolens domar, med beaktande av den tolkning av Polens konstitution som Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) gjorde i sin dom av den 14 juli 2021 (mål P 7/20) och sin dom av den 7 oktober 2021 (mål K 3/21),

– fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, eftersom Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) inte uppfyller kraven på en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag på grund av oegentligheter i samband med förfarandet för utnämning av tre av dess ledamöter i december 2015 och förfarandet för utnämning av dess ordförande i december 2016, och

– förplikta Republiken Polen att ersätta rättegångskostnaderna.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Anslutningsakten

2 Artikel 2 i akten om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till Europeiska unionen och om anpassning av de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen (EUT L 236, 2003, s. 33) (nedan kallad 2003 års anslutningsakt), har följande lydelse:

”Från och med dagen för anslutningen skall bestämmelserna i de grundläggande fördragen och i rättsakter som har antagits av institutionerna och Europeiska centralbanken före anslutningen vara bindande för de nya medlemsstaterna och skall tillämpas i dessa på de villkor som anges i de fördragen och i denna anslutningsakt.”

3 Artikel 10 i anslutningsakten har följande lydelse:

”De grundläggande fördragen och de rättsakter som antagits av institutionerna skall, som en övergångsåtgärd, tillämpas med de avvikelser som föreskrivs i denna anslutningsakt.”

EU-fördraget

4 Artikel 1 första och andra styckena FEU har följande lydelse:

”Genom detta fördrag upprättar de höga fördragsslutande parterna mellan sig en europeisk union, härefter kallad ’unionen’, som av medlemsstaterna tilldelas befogenheter för att deras gemensamma mål ska kunna uppnås.

Detta fördrag markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.”

5 Artikel 2 FEU har följande lydelse:

”Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.”

6 I artikel 4 FEU föreskrivs följande:

”1. I enlighet med artikel 5 ska varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen tillhöra medlemsstaterna.

2. Unionen ska respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret. Den ska respektera deras väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar.

3. Enligt principen om lojalt samarbete ska unionen och medlemsstaterna respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen.

Medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter.

Medlemsstaterna ska hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.”

7 I artikel 5.1 och 5.2 FEU föreskrivs följande:

”1. Principen om tilldelade befogenheter ska styra avgränsningen av unionens befogenheter. Principerna om subsidiaritet och proportionalitet ska styra utövandet av dessa befogenheter.

2. Enligt principen om tilldelade befogenheter ska unionen endast handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen för att nå de mål som fastställs där. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna.”

8 Artikel 13.2 FEU har följande lydelse:

”Varje institution ska handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen, i enlighet med de förfaranden, villkor och mål som anges där. Institutionerna ska samarbeta lojalt med varandra.”

9 Artikel 19.1 FEU har följande lydelse:

”Europeiska unionens domstol ska bestå av domstolen, tribunalen och specialdomstolar. Den ska säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen.

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

10 I artikel 49 FEU föreskrivs följande:

”Varje europeisk stat som respekterar de värden som avses i artikel 2 och som förbinder sig att främja dem får ansöka om att bli medlem av unionen. Europaparlamentet och de nationella parlamenten ska underrättas om denna ansökan. Den ansökande staten ska ställa sin ansökan till rådet, som ska besluta med enhällighet efter att ha hört kommissionen och efter godkännande av Europaparlamentet, som ska fatta sitt beslut med en majoritet av sina ledamöter. De villkor för medlemskap som Europeiska rådet har enats om ska beaktas.

Villkoren för att upptas som medlem och de anpassningar av fördragen som unionen bygger på, som därigenom blir nödvändiga, ska fastställas i ett avtal mellan medlemsstaterna och den ansökande staten. Detta avtal ska föreläggas samtliga avtalsslutande stater för ratifikation i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser.”

EUF-fördraget

11 Artikel 267 FEUF har följande lydelse:

”Europeiska unionens domstol ska vara behörig att meddela förhandsavgöranden angående

a) tolkningen av fördragen,

b) giltigheten och tolkningen av rättsakter som beslutas av unionens institutioner, organ eller byråer.

När en sådan fråga uppkommer vid en domstol i en medlemsstat får den domstolen, om den anser att ett beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken, begära att domstolen meddelar ett förhandsavgörande.

När en sådan fråga uppkommer i ett ärende vid en domstol i en medlemsstat, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, ska den nationella domstolen föra frågan vidare till domstolen.

…”

12 I artikel 279 FEUF föreskrivs följande:

”I ärenden som anhängiggjorts vid Europeiska unionens domstol får denna föreskriva nödvändiga interimistiska åtgärder.”

Stadgan

13 Avdelning VI i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), med rubriken ”Rättskipning”, innehåller bland annat artikel 47, som har rubriken ”Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol” och har följande lydelse:

”Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel.

Var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. …

…”

14 I artikel 52.1 och 52.3 i stadgan föreskrivs följande:

”1. Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

…

3. I den mån som denna stadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.”

Förklaring nr 17 om företräde

15 Förklaring nr 17 om företräde, som fogats till slutakten från den regeringskonferens som antog Lissabonfördraget (EUT C 326, 2012, s. 346), har följande lydelse:

”Konferensen erinrar om att fördragen och den rätt som antas av unionen på grundval av fördragen i enlighet med Europeiska unionens domstols fasta rättspraxis har företräde framför medlemsstaternas rätt på de villkor som fastställs i nämnda rättspraxis.

Dessutom har konferensen beslutat att till slutakten foga yttrandet från rådets juridiska avdelning om företräde i dess lydelse enligt dokument 11197/07 (JUR 260):

’Yttrande från rådets juridiska avdelning av den 22 juni 2007

Det följer av rättspraxis vid domstolen att EG-lagstiftningens företräde är en grundläggande princip inom gemenskapsrätten. Enligt domstolen är denna princip en konstitutiv del av Europeiska gemenskapens särdrag. Vid tidpunkten för den första domen enligt denna rättspraxis ([dom av den 15 juli 1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66)]) nämndes inte företräde i fördraget. Så är fallet än i dag. Att principen om företräde inte kommer att införas i det framtida fördraget ändrar inte på något vis den gällande principen och gällande rättspraxis från domstolen.’”

Polsk rätt

Polens konstitution

16 I artikel 2 i Polens konstitution föreskrivs följande:

”Republiken Polen är en demokratisk rättsstat som tillämpar principerna om social rättvisa.”

17 I artikel 4.1 i konstitutionen anges följande:

”I Republiken Polen tillkommer den högsta makten nationen.”

18 I artikel 7 i konstitutionen föreskrivs att ”offentlig myndighetsutövning ska ske i enlighet med lagen och inom lagens gränser”.

19 I artikel 8.1 i Polens konstitution anges att ”[k]onstitutionen utgör högsta norm i Republiken Polen”.

20 I artikel 90.1 i Polens konstitution anges att ”Republiken Polen kan i enlighet med ett fördrag avstå statliga myndighetsbefogenheter i vissa frågor till en internationell organisation eller ett internationellt organ”.

21 Artikel 91.1 och 90.2 i Polens konstitution har följande lydelse:

”1. När ett ratificerat fördrag har offentliggjorts i Republiken Polens officiella tidning ingår det i den nationella rättsordningen. Fördraget är då direkt tillämpligt såvida inte tillämpningen förutsätter att det utfärdas en lag.

2. Ett fördrag som har ratificerats med stöd av en lag om bemyndigande äger företräde framför lag som är oförenlig med fördraget.”

22 I artikel 144 i konstitutionen föreskrivs följande:

”1. Republiken [Polens] president ska, inom ramen för utövandet av de befogenheter som han har tilldelats enligt konstitutionen eller enligt lagstiftning, utfärda officiella rättsakter.

2. För att officiella rättsakter som antas av Republiken Polens president ska vara giltiga måste de kontrasigneras av ordföranden för ministerrådet, som är ansvarig inför sejmen [(underhuset i Polens parlament)].

3. Bestämmelserna i punkt 2 ska inte tillämpas i följande fall:

…

17. Utnämning av domare.

…”

23 I artikel 178.1 i konstitutionen föreskrivs följande:

”Domare ska vid utövandet av sina uppgifter vara oavhängiga och styras endast av [Polens] konstitution och lagarna.”

24 Artikel 179 i Polens konstitution har följande lydelse:

”Domare ska utnämnas av Republiken Polens president på förslag av Krajowa Rada Sądownictwa [(Nationella domstolsrådet, Polen) (nedan kallat KRS)] för obestämd tid.”

25 Artikel 188 i konstitutionen har följande lydelse:

”Trybunał Konstytucyjny [(Författningsdomstolen)] avgör frågor om

1. lagarnas och fördragens förenlighet med [Polens konstitution],

2. lagarnas förenlighet med ratificerade fördrag vilkas ratificering fordrar föregående bemyndigande i lag,

3. av centrala myndigheter utfärdade föreskrifters förenlighet med [Polens konstitution], ratificerade fördrag och lagarna,

4. förenligheten av de politiska partiernas mål och verksamhet med [Polens konstitution],

5. talan enligt artikel 79.1 rörande konstitutionella frågor.”

26 I artikel 190 i Polens konstitution föreskrivs följande:

”1. Domar som meddelas av Trybunał Konstytucyjny [Författningsdomstolen] är allmängiltigt bindande (*erga omnes*) och kan inte överklagas.

2. Trybunał Konstytucyjnys [(Författningsdomstolens)] avgöranden i de frågor som anges i artikel 188 ska utan dröjsmål offentliggöras i den officiella publikation där författningen offentliggjordes. Om författningen inte har offentliggjorts ska domstolens avgörande offentliggöras i Republiken Polens officiella tidning *Monitor Polski*.

3. Dom som meddelas av Trybunał Konstytucyjny [Författningsdomstolen] blir verkställbar den dag den offentliggörs …

…

5. Trybunał Konstytucyjny [(Författningsdomstolen)] beslutar med en majoritet av rösterna.”

27 Artikel 193 i Polens konstitution har följande lydelse:

”Varje domstol får hänskjuta en fråga till Trybunał Konstytucyjny [Författningsdomstolen] om huruvida en normativ rättsakt är förenlig med [Polens konstitution], ratificerade fördrag eller lagen, när utgången av ett mål som den har att avgöra beror på svaret på denna fråga.”

28 I artikel 194 i Polens konstitution anges följande:

”1. Trybunał Konstytucyjny [(Författningsdomstolen)] består av femton domare som valts ut individuellt av sejmen [underhuset i Polens parlament] för en period av nio år bland personer som utmärker sig genom sin kännedom om lag och rätt. Omval av dem till Trybunał Konstytucyjny [Författningsdomstolen] är inte tillåtet.

2. Ordföranden och vice ordföranden för Trybunał Konstytucyjny [Författningsdomstolen] utnämns av [Republiken Polens] president bland de kandidater som föreslagits av Trybunał Konstytucyjny [Författningsdomstolen] i plenum [(nedan kallat plenum)].”

29 I artikel 197 i Polens konstitution anges att ”Trybunał Konstytucyjnys [(Författningsdomstolens)] organisation och förfarandet vid den ska fastställas i lag”.

Lagbestämmelserna om Trybunał Konstytucyjnys (Författningsdomstolens) organisation och funktion

30 Under 2015 och 2016 antog sejmen (underhuset i Polens parlament) flera lagar om ändring av Trybunał Konstytucyjnys (Författningsdomstolens) organisation och funktion.

31 Den 25 juni 2015 antog sejmen ustawa o Trybunale Konstytucyjnym (lag om Författningsdomstolen) (Dz. U. position 1064) (nedan kallad lagen av den 25 juni 2015 om Författningsdomstolen), som trädde i kraft den 30 augusti 2015.

32 I artikel 19.1 och 19.2 i denna lag föreskrevs följande:

”1. Rätten att föreslå en kandidat till en tjänst som domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] tillkommer sejmen [(underhuset i Polens parlament)] och en grupp bestående av åtminstone 50 ledamöter.

2. Förslaget till utnämning av en kandidat till en tjänst som domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] ska ställas till sejmens talman senast tre månader innan den dag då det pågående förordnandet för en domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] löper ut.”

33 Enligt artikel 21.1 i nämnda lag måste en person som väljs till en tjänst som domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) avlägga ed inför Republiken Polens president på det sätt som föreskrivs i denna bestämmelse.

34 I artikel 137 i lagen av den 25 juni 2015 om Författningsdomstolen föreskrevs, som en övergångsåtgärd, avseende de domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) vilkas förordnanden löpte ut under 2015 att förslag enligt artikel 19.2 i denna lag måste läggas fram inom 30 dagar från den dag då nämnda lag trädde i kraft.

35 Den 19 november 2015 antog sejmen, genom ett brådskande förfarande, ustawa o zmianie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (ustawa zmieniająca) (lag om ändring av lagen av den 25 juni 2015 om Författningsdomstolen) (Dz. U. position 1928) (nedan kallad ändringslagen av den 19 november 2015), som trädde i kraft den 5 december 2015.

36 Genom artikel 1.3 i denna lag ändrades artikel 19.2 i lagen av den 25 juni 2015 om Författningsdomstolen, som därigenom fick följande lydelse:

”Ett förslag om utnämning av en kandidat till en tjänst som domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] ska ställas till sejmens talman 30 dagar innan förordnandet för en domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] löper ut.”

37 Genom artikel 1.4 a i ändringslagen av den 19 november 2015 ändrades artikel 21.1 i lagen av den 25 juni 2015 om Författningsdomstolen, som därigenom fick följande lydelse:

”En person som väljs till en tjänst som domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] ska avlägga ed inför Republiken [Polens] president inom 30 dagar från den dag då han eller hon valdes …”

38 Genom artikel 1.4 b i ändringslagen av den 19 november 2015 infördes en artikel 21.1a i lagen av den 25 juni 2015 om Författningsdomstolen, med följande lydelse:

”Avläggandet av eden markerar inledandet av förordnandet som domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)].”

39 Genom artikel 1.5 i ändringslagen av den 19 november 2015 upphävdes artikel 137 i lagen av den 25 juni 2015 om Författningsdomstolen och genom artikel 1.6 i ändringslagen infördes i sistnämnda lag en artikel 137a, i vilken det med avseende på de domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) vilkas förordnanden gick ut under 2015 föreskrevs att det förslag som avsågs i artikel 19.2 måste lämnas in inom sju dagar från den dag då denna artikel 137a trädde i kraft.

40 I artikel 2 i ändringslagen av den 19 november 2015 föreskrevs följande:

”Förordnandet för [Trybunał Konstytucyjnys (Författningsdomstolens)] nuvarande ordförande och vice ordförande går ut tre månader efter den dag då denna lag träder i kraft”.

41 Den 22 juli 2016 antog sejmen ustawa o Trybunale Konstytucyjnym (lag om Författningsdomstolen) (Dz. U. position 1157) (nedan kallad lagen av den 22 juli 2016 om Författningsdomstolen), som var avsedd att ersätta lagen av den 25 juni 2015 om Författningsdomstolen och som skulle träda i kraft den 16 augusti 2016.

42 Artikel 16.4 och 16.7 i lagen av den 22 juli 2016 om Författningsdomstolen hade följande lydelse:

”4. Den del av plenarsammanträdet som avser valet av kandidater till tjänsten som ordförande eller vice ordförande för [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] ska ledas av den äldsta av de domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] som deltar i plenum.

…

7. Valet av kandidater ska genomföras om åtminstone tio av det totala antalet domare som [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] utgörs av, enligt vad gom anges i artikel 194.1 i den [polska konstitutionen], deltar i plenarsammanträdet. Varje domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] som deltar i valförfarandet har endast en röst och kan endast rösta på en kandidat."

43 Artikel 90 i lagen av den 22 juli 2016 om Författningsdomstolen hade följande lydelse:

"Ordföranden för [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] ska i de dömande sammansättningarna inkludera domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] som har avlagt ed inför Republiken [Polens] president, men inte ännu har tillträtt sin tjänst den dag då denna lag träder i kraft, och ska tilldela dem mål."

44 Genom dom av den 11 augusti 2016 (mål K 39/16) fastslog Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) att artikel 90 i lagen av den 22 juli 2016 om Författningsdomstolen var oförenlig med artikel 194.1 i Polens konstitution.

45 Den 13 december 2016 antog sejmen ustawa przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (lag om inledande bestämmelser i lagen om Författningsdomstolens organisation och förfarandet vid den och för lagen om ställningen som domare vid Författningsdomstolen (Dz. U. position 2074) (nedan kallad lagen om inledande bestämmelser), vilken trädde i kraft den 20 december 2016.

46 Genom artikel 3 i denna lag upphävdes lagen av den 22 juli 2016 om Författningsdomstolen.

47 I artikel 18 i lagen om inledande bestämmelser föreskrivs att Republiken Polens president får anförtro utövandet av uppgifterna som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) till en domare vid denna domstol.

48 I artikel 20 i denna lag föreskrivs följande:

"Den domare som är tillförordnad ordförande för [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] ska inom en månad från dagen för utfärdandet av denna lag genomföra förfarandet för att för Republiken Polens president föreslå kandidater till tjänsten som ordförande för [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 21."

49 I artikel 21 i nämnda lag fastställs förfarandet för att utse kandidater till tjänsten som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) i syfte att föreslå dem för Republiken Polens president. Denna artikel har följande lydelse:

"1. Den domare som är tillförordnad ordförande för [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] ska utan dröjsmål kalla till plenarsammanträde för behandling av frågan om vilka kandidater som ska föreslås för Republiken Polens president till tjänsten som ordförande för [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] och ska meddela domarna vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] datumet för detta möte.

2. De domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] som har avlagt ed inför Republiken Polens president ska delta i det möte som anges i punkt 1. Den domare som är tillförordnad ordförande för [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] ska fastställa dagordningen och vara ordförande vid sammanträdet.

3. Plenarsammanträdet ska välja kandidater till tjänsten som ordförande för [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] genom omröstning i enlighet med de principer som anges i punkterna 4–9.

4. Var och en av de domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] som avses i punkt 2 kan anmäla sig som kandidat till tjänsten som ordförande för [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)]. Den tillförordnade ordföranden för [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] ska ta emot ansökningar om att få kandidera från och med den dag då datumet för det plenarsammanträde som avses i punkt 1 offentliggörs fram till dessa att nämnda sammanträde inleds.

5. Efternamn och förnamn för de domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] som föreslås i enlighet med punkt 4 ska anges på valsedlarna i alfabetisk ordning. De föreslagna kandidaterna ska vara föremål för gemensam omröstning. En röst ska vara giltig om tecknet ’x’ eller ’+’ (två streck som korsar varandra) anges i den ruta på valsedeln som är avsedd för detta ändamål intill namnet på en domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)]. Valet ska vara hemligt.

…

7. Plenarsammanträdet ska, som kandidater till tjänsten som ordförande för [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)], genom en resolution föreslå alla de domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] som har erhållit åtminstone fem röster vid den omröstning som avses i punkt 5.

8. Om det antal röster som krävs enligt punkt 7 har erhållits av endast en domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)], ska plenarsammanträdet, som kandidater till tjänsten som ordförande för [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)], genom en resolution föreslå den domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] som har erhållit minst de fem röster som krävs och – bland de domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] som inte har erhållit minst de fem röster som krävs – den domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] som har erhållit störst stöd.

9. När, i den situation som avses i punkt 8, mer än en domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] – bland de domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] som inte har erhållit det antal röster som krävs enligt punkt 7 – har erhållit störst stöd, ska plenarsammanträdet, inbegripet den domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] som har erhållit minst fem röster, genom en resolution, som kandidater till tjänsten som ordförande för [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)], föreslå alla de domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] som har erhållit samma högsta antal röster.

…

11. När det förfarande som föreskrivs i punkterna 4–9 inte har lett fram till att plenarsammanträdet har utsett minst två domare vid [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] som kandidater till tjänsten som ordförande för [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)], ska den tillförordnade ordföranden för [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)] avsluta sammanträdet och kalla till nytt

plenarsammanträde i syfte att föreslå kandidater till tjänsten som ordförande för [Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)].

…”

Bakgrund

Förfarandet för utnämning av tre domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) och förfarandet för utnämning av dess ordförande

Förfarandet för utnämning av tre domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) i december 2015

50 Genom resolutioner av den 8 oktober 2015, som antogs under sejmens sjunde mandatperiod, valde sejmen fem personer till tjänster som domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen). Tre av dessa, nämligen R.H., A.J. och K.Ś., skulle ersätta domare vilkas förordnanden löpte ut den 6 november 2015 och två av dem skulle ersätta domare vilkas förordnanden löpte ut i december 2015.

51 Sejmens första sammanträde under den åttonde mandatperioden, efter parlamentsvalet den 25 oktober 2015, hölls den 12 november 2015. Den 25 november 2015 antog sejmen fem resolutioner i vilka det konstaterades att resolutionerna av den 8 oktober 2015 ”inte hade någon rättslig verkan” och i vilka Republiken Polens president uppmanades att inte låta de personer som hade valts genom sistnämnda resolutioner avlägga ed inför honom.

52 Genom resolutioner av den 2 december 2015 valde sejmen fem personer till tjänster som domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen). Tre av dem, nämligen H.C., L.M. och M.M., skulle ersätta de domare vilkas förordnanden hade löpt ut den 6 november 2015, och två av dem skulle ersätta de domare vilkas förordnanden löpte ut i december 2015. Den 3 och 9 december 2015 avlade dessa fem personer ed inför Republiken Polens president. Den 3 december 2015 beslutade ordföranden för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) emellertid att fyra av dessa domare inte fick tillträda sina tjänster innan det hade bringats klarhet i huruvida sejmens val av dem var giltigt.

53 Genom dom av den 3 december 2015 (mål K 34/15) avgjorde Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) ett mål i vilket talan hade väckts avseende att flera bestämmelser i lagen av den 25 juni 2015 om Författningsdomstolen var grundlagsstridiga. Den fastslog att enligt artikel 194.1 i Polens konstitution ankom det på sejmen att välja en ny domare under den mandatperiod under vilken det nioåriga förordnandet för en domare vid Trybunał Konstytucyjny löpte ut. Under dessa omständigheter fann den bland annat att artikel 137 i lagen av den 25 juni 2015 om Författningsdomstolen var grundlagsenlig i den del som den avsåg de domare vid Trybunał Konstytucyjny vilkas förordnanden hade löpt ut den 6 november 2015, men var grundlagsstridig i den del som avsåg de domare vid den domstolen vilkas förordnanden löpte ut i december 2015.

54 Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) slog följaktligen fast att valet den 8 oktober 2015, under sejmens sjunde mandatperiod, av de tre domare som skulle ersätta de domare vilkas förordnanden hade löpt ut den 6 november 2015 var giltigt. Den betonade

dessutom att Republiken Polens president var skyldig att låta dessa tre domare avlägga ed, eftersom presidenten inte har något skönsmässigt utrymme i detta avseende. Däremot betonade den att sejmen inte hade rätt att under den sjunde mandatperioden välja de båda domare som skulle ersätta de domare vilkas förordnanden skulle löpa ut i december 2015.

55 Genom dom av den 9 december 2015 (mål K 35/15) förklarade Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) att artikel 1.6 i ändringslagen av den 19 november 2015 var oförenlig med artikel 194.1 i Polens konstitution, jämförd med artikel 7 i konstitutionen, eftersom det i artikel 137a, som hade införts i lagen av den 25 juni 2015 om Författningsdomstolen genom nämnda artikel 1.6 i ändringslagen, föreskrevs att sejmen under den åttonde mandatperioden skulle välja de domare som skulle ersätta de domare vilkas förordnanden hade löpt ut under den sjunde mandatperioden. Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) bekräftade däremot, liksom den hade gjort i sin dom av den 3 december 2015, att artikel 137 i lagen av den 25 juni 2015 om Författningsdomstolen var förenlig med Polens konstitution, i egenskap av rättslig grund för sejmens val under den sjunde mandatperioden av de tre domare som skulle ersätta de domare vilkas förordnanden löpte ut den 6 november 2015. Den slog dessutom fast att valet under den åttonde mandatperioden – på grundval av artikel 137a i lagen av den 25 juni 2015 om Författningsdomstolen, vilken hade införts genom ändringslagen av den 19 november 2015 – av de tre domare som skulle ersätta de domare vilkas förordnanden hade löpt ut den 6 november 2015 hade medfört att antalet domare som tjänstgjorde vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) var 18.

56 Trots dessa båda domar från Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) fick ingen av de tre personer som sejmen hade valt den 8 oktober 2015 för att ersätta de domare vilkas förordnanden löpte ut den 6 november 2015 avlägga ed inför Republiken Polens president eller tillträda sina tjänster vid nämnda domstol.

57 Den 12 januari 2016 godkände A.R., som då var ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), att de båda personer som sejmen hade valt den 2 december 2015 för att ersätta de båda domare vilkas förordnanden löpte ut i december 2015 tillträdde sina tjänster vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen).

58 Den 19 december 2016 löpte A.R:s förordnande som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) ut.

59 Den 20 december 2016 anförtrodde Republiken Polens president, i enlighet med artikel 18 i lagen om inledande bestämmelser, åt domaren J.P. att utöva uppdraget som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen). Samma dag godkände J.P. att H.C., L.M. och M.M., som sejmen hade valt den 2 december 2015 för att ersätta de tre domare vilkas förordnanden hade löpt ut den 6 november 2015, tillträdde sina tjänster vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen).

60 Eftersom två domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) avled i juli respektive december 2017, valde sejmen den 19 september 2017 respektive den 30 januari 2018 två nya domare för att ersätta dem. Ingen av dem var en av de tre domare som hade valts den 8 oktober 2015 för att ersätta de domare vilkas förordnanden hade löpt ut den 6 november 2015.

61 I dom av den 7 maj 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mot Polen (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, §§ 290 och 291), fastslog Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, vid vilken talan hade väckts av ett bolag vars talan rörande

konstitutionella frågor hade ogillats av Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), att det vid utnämningen vid nämnda domstol av M.M. – en av de domare som hade ingått i den dömande sammansättning som hade prövat bolagets talan rörande konstitutionella frågor – hade förekommit allvarliga oegentligheter som hade åsidosatt själva kärnan i rätten till en ”domstol som upprättats enligt lag”, vilken stadfästs i artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen). Den fastslog att sökanden hade berövats denna rättighet på grund av att M.M. hade deltagit i förfarandet vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen).

62 För att nå denna slutsats fastslog Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att det var uppenbart att den polska lagstiftningen om utnämning av domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) hade åsidosatts av såväl sejmen som Republiken Polens president. Den betonade att sejmen den 2 december 2015, under den åttonde mandatperioden, hade valt tre personer till tjänsterna som domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), däribland M.M., för att ersätta de tre domare vilkas förordnanden hade löpt ut den 6 november 2015, trots att dessa tjänster redan hade tillsatts med tre personer som sejmen hade valt den 8 oktober 2015, under den sjunde mandatperioden. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna påpekade även att Republiken Polens president hade vägrat att låta de tre personer som hade valts den 8 oktober 2015 avlägga ed inför honom, men hade låtit de tre personer som valts den 2 december 2015 avlägga ed (§ 261–270 och 275).

63 Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna fann att ovannämnda åsidosättande rörde en grundläggande bestämmelse i polsk rätt som var tillämplig på val av domare till Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), nämligen artikel 194.1 i Polens konstitution, och att detta åsidosättande var så allvarligt att det äventyrade valprocessens legitimitet och kränkte själva kärnan i rätten till en ”domstol som upprättats enligt lag” och rättsstatsprincipen (§§ 276–287).

Förfarandet för utnämning av ordföranden för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)

64 J.P., som just hade anförtrotts att utöva uppdraget som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), kallade den 20 december 2016 kl. 9.30 till ett plenarsammanträde som skulle hållas samma dag kl. 13.30 i syfte att välja de kandidater till tjänsten som ordförande för denna domstol som skulle föreslås för Republiken Polens president. En av domarna hemställde att plenarsammanträdet skulle skjutas upp och förklarade att samtliga domare inte kunde delta i sammanträdet på grund av den korta fristen för kallelse till mötet. J.P. avslog hans hemställan.

65 Av de fjorton domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) som således närvarade vid plenarsammanträdet godtog endast sex domare, däribland H.C., L.M. och M.M., att delta i valet av kandidater till tjänsten som ordförande för nämnda domstol. J.P. erhöll fem röster och M.M. en röst och dessa föreslogs därför för Republiken Polens president som kandidater till tjänsten.

66 Den 21 december 2016 utnämndes J.P. av Republiken Polens president till tjänsten som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen).

Trybunał Konstytucyjnys (Författningsdomstolens) domar av den 14 juli 2021 och den 7 oktober 2021

67 Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) meddelade den 14 juli 2021 respektive den 7 oktober 2021 två domar som rörde huruvida EU-domstolens praxis avseende bland annat den skyldighet för Republiken Polen att säkerställa ett effektivt domstolsskydd som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU var förenlig med Polens konstitution (nedan kallade de omtvistade domarna).

Domen av den 14 juli 2021

68 Den 14 juli 2021 meddelade Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) sin dom i målet P 7/20. Domskälen offentliggjordes den 7 oktober 2021 (nedan kallad domen av den 14 juli 2021).

69 I nämnda dom prövade Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) en fråga som Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) (nedan kallad avdelningen för disciplinära mål) hade ställt avseende huruvida de interimistiska åtgärder som Republiken Polen hade ålagts genom EU-domstolens beslut av den 8 april 2020, kommissionen/Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277), var förenliga med Polens konstitution, särskilt den åtgärd enligt vilken Republiken Polen var skyldig att tillfälligt upphöra att tillämpa de lagbestämmelser enligt vilka avdelningen för disciplinära mål var behörig i disciplinära mål avseende domare.

70 Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) slog fast att ”artikel 4.3 andra stycket FEU, jämförd med artikel 279 FEUF, strider mot artiklarna 2, 7, 8.1 och 90.1, jämförda med artikel 4.1 i [den polska] konstitutionen, i den mån som [EU-domstolen] utan befogenhet (*ultra vires*) ålägger Republiken Polen – såsom medlemsstat i Europeiska unionen – skyldigheter genom att anta interimistiska åtgärder avseende de polska domstolarnas organisation och behörighet och förfarandet vid dem, och omfattas således inte av principerna om unionsrättens företräde och direkta tillämpning som anges i artikel 91.1–91.3 i [den polska] konstitutionen”.

71 Vad gäller verkningarna av domen av den 14 juli 2021 fastslog Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) att ”de normer som skapats … av EU-domstolen” hade antagits utan befogenhet (*ultra vires*) och stred mot Polens konstitution. Den uttalade dessutom följande:

”Enligt artikel 190.1 i [den polska] konstitutionen är denna dom, i vilken det konstateras att den omtvistade normen är hierarkiskt oförenlig med [den polska] konstitutionen, slutgiltig och allmänt bindande. Trybunał Konstytucyjnys [(Författningsdomstolens)] dom riktar sig till alla de som tillämpar [unions]rätten i Republiken Polen. … Trybunał Konstytucyjnys dom har verkan *ex tunc* och är av tillämplig karaktär. Ett avgörande enligt vilket en unionsakt utan befogenhet (*ultra vires*) ålägger Republiken Polen skyldigheter vad gäller dess domstolars organisation och behörighet och förfarandet vid dem innebär att den norm som den nationella domstolen vill få klarhet i inte har någon rättslig verkan inom Republiken Polens territorium. Särskilt är principerna om unionsrättens direkta effekt (direkta tillämpning) och unionsrättens företräde framför nationella lagar, vilka föreskrivs i artikel 91.1–91.3 i [den polska] konstitutionen, inte tillämpliga på normativa rättsakter som har utfärdats utan befogenhet (*ultra vires*) av unionens organ, institutioner och organisatoriska enheter.”

Domen av den 7 oktober 2021

72 Den 7 oktober 2021 meddelade Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) i plenum, till följd av en fråga som hade ställts av ordföranden för ministerrådet, sin dom i målet K 3/21 (nedan kallad domen av den 7 oktober 2021), vars domskäl offentliggjordes den 16 november 2022 och vars domslut, som offentliggjordes den 12 oktober 2021, har följande lydelse:

”1. I den mån som Europeiska unionen, som har upprättats av jämlika och suveräna stater i syfte att skapa ’en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken’, i sin integration, vilken grundas på unionsrätten och EU-domstolens tolkning av denna rätt, har inlett en ’ny fas’, i vilken

a) Europeiska unionens organ agerar utanför gränserna för de befogenheter som Republiken Polen har tilldelat dem i fördragen,

b) [den polska] konstitutionen inte utgör Republiken Polens högsta norm vars giltighet och tillämpning har företräde,

c) Republiken Polen inte kan fungera som en suverän och demokratisk stat,

strider artikel 1 första och andra stycket FEU, jämförd med artikel 4.3 [FEU], mot artiklarna 2, 8 och 90.1 i [den polska] konstitutionen.

2. I den mån som artikel 19.1 andra stycket [FEU], i syfte att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten, ger de nationella domstolarna (allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar, militärdomstolar och Sąd Najwyższy [(Högsta domstolen)] behörighet att

a) underlåta att i sitt beslutsfattande tillämpa bestämmelser i [den polska] konstitutionen, strider den mot artiklarna 2, 7, 8.1, 90.1 och 178.1 i [den polska] konstitutionen,

b) grunda sina beslut på bestämmelser som inte längre är i kraft, eftersom de har upphävts av sejmen och/eller har bedömts strida mot [den polska] konstitutionen av Trybunał Konstytucyjny [Författningsdomstolen], strider den mot artiklarna 2, 7, 8.1, 90.1, 178.1 och 190.1 i [den polska] konstitutionen.

3. I den mån som artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 2 [FEU], i syfte att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten och säkerställa domarnas oavhängighet, ger de nationella domstolarna (allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar, militärdomstolar och Sąd Najwyższy [(Högsta domstolen)] behörighet att

a) pröva lagenligheten av förfarandet för utnämning av domare, inbegripet lagenligheten av den akt genom vilken Republiken Polens president utnämner en domare, strider de mot artiklarna 2, 8.1, 90.1 och 179, jämförda med artikel 144.3.17, i [den polska] konstitutionen,

b) pröva lagenligheten av en resolution genom vilken [KRS] har lagt fram ett förslag om utnämning av en domare för [Republiken Polens] president, strider de mot artiklarna 2, 8.1, 90.1 och 186.1 i [den polska] konstitutionen,

c) uttala sig om huruvida brister förekommit i processen för utnämning av domare och följaktligen vägra att erkänna ställningen som domare för en person som har utnämnts till domare i enlighet med artikel 179 i [den polska] konstitutionen, strider de mot artiklarna 2, 8.1, 90.1 och 179, jämförda med artikel 144.3.17, i [den polska] konstitutionen.”

Det administrativa förfarandet

73 Den 22 december 2021 sände kommissionen en formell underrättelse till Republiken Polen.

74 I underrättelsen angav kommissionen att på grund av den tolkning av Polens konstitution som Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) hade gjort framför allt i de omtvistade domarna hade Republiken Polen åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU och de allmänna principerna om unionsrättens autonomi, företräde, effektivitet och enhetliga tillämpning samt principen att EU-domstolens domar är bindande. Kommissionen ansåg även att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) inte uppfyllde kraven på en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag och att nämnda medlemsstat även på denna punkt hade åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU.

75 I sitt svar av den 18 februari 2022 bestred Republiken Polen kommissionens anmärkningar.

76 Genom skrivelse av den 15 juli 2022 sände kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Polen och gjorde gällande att denna medlemsstat

– hade åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, mot bakgrund av den tolkning av Polens konstitution som Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) hade gjort bland annat i de omtvistade domarna,

– hade åsidosatt sina skyldigheter enligt de allmänna principerna om unionsrättens autonomi, företräde, effektivitet och enhetliga tillämpning samt enligt principen om den bindande verkan av EU-domstolens domar, med beaktande av den tolkning av Polens konstitution som Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) hade gjort bland annat i de omtvistade domarna,

– hade åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, eftersom Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) på grund av oegentligheter i samband med förfarandet för utnämning av tre domare i december 2015 och förfarandet för utnämning av dess ordförande i december 2016 inte längre uppfyllde kraven på en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

77 I sitt svar av den 14 september 2022 gjorde Republiken Polen gällande att samtliga dessa anmärkningar var ogrundade.

78 Under dessa omständigheter beslutade kommissionen att väcka förevarande talan.

Förfarandet vid domstolen

79 Genom beslut av domstolens ordförande av den 23 oktober respektive den 7 november 2023 tilläts Konungariket Belgien och Konungariket Nederländerna att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden.

Prövning av talan

80 Kommissionens talan innehåller tre anmärkningar.

81 Genom den första och den andra anmärkningen har kommissionen gjort gällande att de omtvistade domarna åsidosätter de skyldigheter som åligger Republiken Polen dels enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, dels enligt de allmänna principerna om unionsrättens autonomi, företräde, effektivitet och enhetliga tillämpning samt principen att EU-domstolens domar är bindande. Den tredje anmärkningen avser åsidosättande av artikel 19.1 andra stycket FEU på grund av oegentligheter i samband med förfarandet för utnämning av tre ledamöter vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) i december 2015 och förfarandet för utnämning av dess ordförande i december 2016.

82 I sitt svaromål yrkade Republiken Polen att domstolen skulle ogilla talan i dess helhet. I dupliken har denna medlemsstat emellertid uttryckligen återkallat nämnda svaromål och fullständigt medgett de anmärkningar som kommissionen framställt och förklarat att den instämmer i de argument som denna institution har anfört.

83 Under dessa omständigheter kan det anses att de omständigheter som ligger till grund för det fördragsbrott som har gjorts gällande i förevarande mål är klarlagda (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 december 2023, kommissionen/Ungern (Ledningsnät för avloppsvatten från tätbebyggelse), C-587/22, EU:C:2023:963, punkt 27).

84 Icke desto mindre ankommer det på domstolen att fastställa huruvida det påstådda fördragsbrottet föreligger, även om medlemsstaten inte bestrider fördragsbrottet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 januari 2014, kommissionen/Spanien, C-67/12, EU:C:2014:5, punkt 30, och dom av den 14 september 2017, kommissionen/Grekland, C-320/15, EU:C:2017:678, punkt 21).

Den första anmärkningen

Parternas argument

85 Genom sin första anmärkning, som består av två delar, har kommissionen gjort gällande att Republiken Polen har åsidosatt den skyldighet som åligger den enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. Detta åsidosättande följer av den tolkning av Polens konstitution som Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) gjorde i de båda omtvistade domarna.

86 Kommissionen har till stöd för anmärkningens första del gjort gällande att domen av den 7 oktober 2021 är oförenlig med artikel 19.1 andra stycket FEU.

87 Enligt denna institution följer det av punkterna 2 och 3 i domslutet i den domen att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) förkastade den tolkning av artikel 19.1 andra stycket FEU som EU-domstolen har gjort i sin rättspraxis, bland annat i den praxis som följer av domen av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153), och domen av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C-487/19, EU:C:2021:798).

88 Av denna rättspraxis framgår att artikel 19.1 andra stycket FEU utgör hinder för att domstolsprövningen av sådana resolutioner som KRS antar inom ramen för förfarandet för utnämning av domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) begränsas eller omöjliggörs. Av denna rättspraxis följer även att kontrollen av utnämningsförfarandenas lagenlighet utgör en del av det unionsrättsliga kravet på en ”domstol som har inrättats enligt lag”, vilket innebär att när en nationell domstol bedömer huruvida ett domstolsavgörande är lagenligt har den rätt att kontrollera lagenligheten av förfarandet för utnämning av den domare som har meddelat det omtvistade avgörandet.

89 I domen av den 7 oktober 2021 fastslog emellertid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), i punkterna 2 b och 3 b i domslutet samt i punkterna 6.2, 6.4, 6.5, 8.3 och 8.5 i domskälen, att de verkningar som följer av de nationella domstolarnas tillämpning av artikel 19.1 andra stycket FEU, såsom den har tolkats av EU-domstolen i domen av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153), är oförenliga med artiklarna 2, 7, 8.1, 90.1, 178.1, 186.1 och 190.1 i Polens konstitution. Trybunał Konstytucyjny grundade sina slutsatser på sin egen tolkning av artikel 19.1 andra stycket FEU, utan att beakta EU-domstolens tolkning, och förkastade de nationella domstolarnas behörighet enligt denna bestämmelse att dels avgöra mål med stöd av nationella bestämmelser som inte längre är i kraft eftersom de har upphävts av den nationella lagstiftaren eller har förklarats strida mot konstitutionen av Trybunał Konstytucyjny, dels bedöma lagenligheten av en resolution i vilken KRS föreslår för Republiken Polens president att de där angivna kandidaterna ska utnämnas till domare.

90 Vidare fastslog Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), i punkt 3 a och c i domskälen i domen av den 7 oktober 2021, att de nationella domstolarnas behörighet, såsom den följer av EU-domstolens praxis avseende artikel 19.1 andra stycket FEU, att kontrollera lagenligheten av förfarandet för utnämning av en domare, uttala sig om huruvida brister förekommit i processen för utnämning av en domare och konstatera att ett avgörande som meddelats av en domare som utnämnts inom ramen för ett sådant förfarande utgör en nullitet, är oförenlig med artiklarna 2, 8.1, 90.1 och 179, jämförda med artikel 144.3.17, i Polens konstitution.

91 Av punkterna 6.4 och 8.4 i domskälen i nämnda dom följer att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) slog fast att den tolkning av artikel 19.1 andra stycket FEU som EU-domstolen har gjort i domen av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C-487/19, EU:C:2021:798) – enligt vilken de nationella domstolarna enligt denna bestämmelse i särskilda fall är behöriga att mot bakgrund av de krav som följer av denna bestämmelse kontrollera huruvida förfarandet för utnämning av en domare har genomförts korrekt – är oförenlig med Polens konstitution.

92 Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) grundade sig härvid återigen på sin egen tolkning av artikel 19.1 andra stycket FEU utan att beakta EU-domstolens praxis. Den underkände allmänt de nationella domstolarnas möjlighet att på grundval av artikel 19.1 andra stycket FEU kontrollera huruvida ett förfarande för utnämning av en domare har genomförts korrekt, i syfte att säkerställa ett effektivt domstolsskydd. Att en sådan möjlighet generellt sett skulle vara utesluten är emellertid oförenligt med kravet på en ”domstol som har inrättats enligt lag” i den mening som avses i unionsrätten, vilket specifikt grundar sig på en bedömning av lagenligheten hos förfarandet för utnämning av domare, såsom det har tolkats särskilt i domen av den 26 mars 2020, Omprövning Simpson/rådet och HG/kommissionen (C-542/18 RX-II

och C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), och domen av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C-487/19, EU:C:2021:798).

93 Kommissionen har till stöd för den första anmärkningens andra del gjort gällande att domen av den 14 juli 2021 är oförenlig med artikel 19.1 andra stycket FEU.

94 I den domen fastslog Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) att enligt principen om lojalt samarbete som föreskrivs i artikel 4.3 FEU kan de interimistiska åtgärder som EU-domstolen har förordnat om med stöd av artikel 279 FEUF tillämpas direkt av en medlemsstats organ, särskilt dess domstolar, endast om åtgärderna i fråga omfattas av ”principen om de befogenheter som har tilldelats unionen” och respekterar den berörda medlemsstatens konstitutionella identitet samt subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

95 I förevarande fall ansåg Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) dock att de interimistiska åtgärder avseende de polska domstolarnas organisation och funktion och förfarandet vid dem som föreskrevs i beslutet av den 8 april 2020, kommissionen/Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277), hade antagits utan befogenhet (*ultra vires*), eftersom fördragen inte ger unionen någon befogenhet vad gäller de polska domstolarnas organisation och funktion och förfarandet vid dem, eftersom dessa företeelser speglar Republiken Polens konstitutionella identitet.

96 Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) fann dessutom att dessa interimistiska åtgärder stred mot subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen, eftersom de på ett oproportionerligt sätt ingrep i de polska domstolarnas organisation genom att frånta domarna på avdelningen för disciplinära mål möjligheten att avgöra disciplinära mål, vilket strider mot principen om domares oavhängighet.

97 Kommissionen anser att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) på ett uppenbart sätt kränkte rätten till ett effektivt domstolsskydd, som stadfästs i artikel 19.1 andra stycket FEU, genom att anse att EU-domstolen hade prövat frågor utan befogenhet (*ultra vires*) och genom att således ifrågasätta dess behörighet att besluta om interimistiska åtgärder i enlighet med artikel 279 FEUF när sådana åtgärder är nödvändiga för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Trybunał Konstytucyjnys (Författningsdomstolens) tolkning av Polens konstitution utgör hinder för erkännandet av den bindande verkan av de interimistiska åtgärder som beslutats av EU-domstolen, vilket utgör ett uppenbart åsidosättande av de krav som föreskrivs i artikel 19.1 andra stycket FEU, såsom den har tolkats av EU-domstolen.

98 Trybunał Konstytucyjnys (Författningsdomstolens) argument, att det var i syfte att bevara de polska domarnas oavhängighet som den motsatte sig EU-domstolens tolkning av artikel 19.1 andra stycket FEU och de interimistiska åtgärder som EU-domstolen hade föreskrivit i syfte att säkerställa tillämpningen av denna bestämmelse, ska underkännas. Såsom EU-domstolen förklarade i sitt beslut av den 8 april 2020, kommissionen/Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277) syftade de interimistiska åtgärder som kommissionen hade ansökt om just till att bevara oavhängigheten för domarna vid de polska domstolarna och inte till att försvaga den.

99 Republiken Polen anser att den första anmärkning är välgrundad.

Domstolens bedömning

100 Innan domstolen inleder sin prövning av den första anmärkningen ska det erinras om att medlemsstaternas skyldighet att respektera fördragens bestämmelser gäller för alla deras myndigheter, även domstolarna, inom ramen för deras behörighet. Det kan således i princip slås fast att en medlemsstat har gjort sig skyldig till fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF oavsett vilket av denna stats organ som genom sitt handlande eller sin underlåtenhet har givit upphov till det konstaterade fördragsbrottet, även om det rör sig om en myndighet som enligt grundlag är självständig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2018, kommissionen/Frankrike (Förskottsskatt), C-416/17, EU:C:2018:811, punkterna 106 och 107 och där angiven rättspraxis).

101 Under dessa omständigheter kan praxis från en medlemsstats författningsdomstol vara föremål för en talan om fördragsbrott, när denna praxis kan innebära ett åsidosättande av medlemsstatens skyldigheter enligt unionsrätten.

– *Den första anmärkningens första del*

102 Av fast praxis framgår att även om domstolsväsendets organisation i medlemsstaterna, bland annat de nationella domstolarnas inrättande, sammansättning, behörighet och deras funktion, omfattas av medlemsstaternas befogenhet, är medlemsstaterna likväl skyldiga att vid utövandet av denna befogenhet iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten, och särskilt enligt artiklarna 2 och 19 FEU (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 48, och dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

103 Medlemsstaterna ska särskilt se till att de bestämmelser som de fastställer enligt nämnda befogenhet inte strider mot de krav som följer av artiklarna 2 och 19 FEU eller hindrar en effektiv tillämpning av dem.

104 Detta gäller bland annat nationella bestämmelser med materiella rekvisit och handläggningsformer i ärenden då beslut ska fattas om tillsättning av domartjänster jämte, i förekommande fall, bestämmelser om domstolsprövning vid sådana tillsättningsförfaranden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

105 Vad gäller de skyldigheter som följer av artikel 19.1 FEU ankommer det enligt denna bestämmelse, som ger uttryck för det värde som rättsstaten utgör enligt artikel 2 FEU, på de nationella domstolarna och EU-domstolen att säkerställa att unionsrätten tillämpas fullt ut i samtliga medlemsstater och att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt unionsrätten (dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 217, och dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 39).

106 Principen om ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som tillkommer enskilda rättssubjekt enligt unionsrätten, vilken det hänvisas till i artikel 19.1 andra stycket FEU, utgör en allmän unionsrättslig princip som följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Ett effektivt domstolsskydd stadfästs även i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen, vars

innehåll motsvarar artikel 47 i stadgan. Sistnämnda bestämmelse ska således i vederbörlig ordning beaktas vid tolkningen av artikel 19.1 andra stycket FEU (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 mars 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, punkt 89, och dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 69 och där angiven rättspraxis).

107 I syfte att garantera ett effektivt domstolsskydd måste varje medlemsstat, enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, säkerställa att de instanser som i egenskap av ”domstol” i den mening som avses i unionsrätten har att avgöra frågeställningar som rör unionsrättens tillämpning eller tolkning och som således hör till dess system med rättsmedel inom de områden som omfattas av unionsrätten uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd, bland annat kravet på tillgång till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, såsom det bekräftas i artikel 47 andra stycket i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkterna 220 och 221, dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 40, och dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, punkterna 70 och 71 och där angiven rättspraxis).

108 Det är särskilt viktigt att betona att kraven på oavhängiga och opartiska domstolar är en del av kvintessensen i rätten till ett effektivt domstolsskydd och av rätten till en rättvis rättegång, vilken är av vital betydelse för att garantera att samtliga rättigheter som enskilda tillerkänns enligt unionsrätten skyddas och att medlemsstaternas gemensamma värden enligt artikel 2 FEU, bland annat rättsstatsprincipen, upprätthålls. Dessa krav som stadgas bland annat i artikel 19 FEU är således ett konkret uttryck för ett av unionens och dess medlemsstaters grundläggande värden som kommer till uttryck i artikel 2 FEU. Dessa värden utgör en del av unionens själva identitet i dess egenskap av gemensam rättsordning och är bindande såväl för unionen som för medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 mars 2020, Omprövning Simpson/rådet och HG/kommissionen, C-542/18 RX-II och C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punkt 71, dom av den 29 mars 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, punkt 94, och dom av den 29 juli 2024, Valančius, C-119/23, EU:C:2024:653, punkterna 46 och 47).

109 Det ska i detta sammanhang betonas att det ankommer på domstolen att, inom ramen för det uppdrag som den anförtrotts genom artikel 19.1 första stycket FEU, säkerställa att lag och rätt följs vid tolkningen och tillämpningen av fördragen.

110 Av fast rättspraxis följer att eftersom EU-domstolen har exklusiv behörighet att tillhandahålla en slutgiltig och bindande tolkning av unionsrätten, ankommer det på den att precisera de krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, vad gäller kriterierna för att en domstol ska anses vara oavhängig och opartisk och ha inrättats enligt lag. För att säkerställa en enhetlig tillämpning av unionsrätten i alla medlemsstater, såsom det krävs enligt artikel 19.1 FEU, kan dessa krav inte vara beroende av en tolkning av bestämmelser i nationell rätt eller av en tolkning av unionsrättsliga bestämmelser som gjorts av en nationell domstol och som inte överensstämmer med EU-domstolens tolkning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 79 och där angiven rättspraxis).

111 Det ska i detta sammanhang erinras om att förfarandet för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF inrättar en dialog mellan EU-domstolen och domstolarna i medlemsstaterna, i syfte att garantera en enhetlig tolkning av unionsrätten och därigenom göra det möjligt att

säkerställa unionsrättens koherens, fulla verkan och autonomi samt, i slutändan, den specifika karaktären hos den rättsordning som inrättats genom fördragen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 2021, kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden mot domare), C-791/19, EU:C:2021:596, punkt 222 och där angiven rättspraxis).

112 Det är således detta förfarande som en nationell domstol ska använda sig av när den är tveksam till huruvida nationell lagstiftning är förenlig med en unionsrättslig bestämmelse, så att det behövs en tolkning av nämnda bestämmelse.

113 Vad gäller kontrollen av huruvida de krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU är uppfyllda, ålägger denna bestämmelse medlemsstaterna en skyldighet att uppnå ett klart, precist och ovillkorligt resultat vad gäller den oavhängighet som ska kännetecknа de domstolar som har att tolka och tillämpa unionsrätten (dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 146).

114 De nationella domstolar som inom ramen för sin behörighet ska tillämpa unionsrätten är således skyldiga att säkerställa att kraven i unionsrätten och således nämnda artikel 19.1 andra stycket ges full verkan genom att vid behov underlåta att tillämpa nationell lagstiftning som strider mot denna bestämmelse, eftersom den har direkt effekt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 61, och dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 252 och där angiven rättspraxis).

115 I fall av ett åsidosättande av artikel 19.1 andra stycket FEU följer det således av principen om unionsrättens företräde att de nationella domstolar som inom ramen för sin behörighet ska tillämpa unionsrätten är skyldiga att, med stöd av sin egen behörighet, underlåta att tillämpa de nationella bestämmelser som strider mot artikel 19.1 andra stycket FEU, oberoende av om de följer av lagstiftning eller av konstitutionen, utan att vare sig begära eller avvakta ett föregående upphävande av nämnda bestämmelser genom ett lagstiftningsförfarande eller annat konstitutionellt förfarande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 maj 2021, Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, EU:C:2021:393, punkt 251, och dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

116 Iakttagandet av denna skyldighet att tillämpa samtliga unionsrättsliga bestämmelser med direkt effekt ska anses vara nödvändigt för att säkerställa att unionsrätten tillämpas fullt ut i samtliga medlemsstater, såsom krävs enligt artikel 19.1 FEU (dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 54).

117 Varje bestämmelse i en nationell rättsordning eller varje lagstiftnings-, förvaltnings- eller domstolspraxis som kan leda till att unionsrättens verkan försvagas, på grund av att den domstol som är behörig att tillämpa denna rätt förvägras möjligheten att vid tillämpningstillfället göra allt som erfordras för att bortse från nationella lagbestämmelser vilka eventuellt kan hindra de direkt tillämpliga unionsrättsliga bestämmelsernas fulla verkan, är följaktligen oförenlig med de krav som följer av unionsrättens natur (dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 272 och där angiven rättspraxis).

118 I punkterna 128, 136 och 139 i sin dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153), fastslog således domstolen, vid vilken en begäran om förhandsavgörande hade framställts avseende tolkningen av artikel 19.1 andra stycket FEU inom ramen för en talan som kandidater till tjänster som domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) hade väckt mot KRS resolutioner, att denna bestämmelse utgör hinder för att det i nationell lagstiftning införs ändringar som berövar domstolsprövningen av resolutioner som ett organ av denna art har antagit inom ramen för ett förfarande för utnämning av domare dess effektivitet för att därefter fullständigt omöjliggöra den. Domstolen konstaterade att om ett sådant organ inte erbjuder tillräckliga skyddsregler för oavhängighet, så måste den som ansökt om en domartjänst, men som inte valts ut för tjänsten, kunna överklaga vid domstol – om än begränsat till en prövning av om det förekommit befogenhetsöverskridande, maktmissbruk, felaktig rättstillämpning eller uppenbart felaktiga bedömningar – för att på så sätt motverka direkt eller indirekt påverkan vid handläggningen av domartillsättningsärenden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkterna 128, 136 och 139).

119 I samma dom preciserade domstolen även de krav som följer av principen om unionsrättens företräde och som åligger den hänskjutande domstolen, om den nationella lagstiftaren inte har utsett någon annan domstol, vid sidan av den hänskjutande domstolen, som uppfyller de oavhängighetskrav som följer av unionsrätten och som – efter mottagande av ett svar från EU-domstolen på de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen – skulle ha att avgöra de mål som pågick vid den domstolen. EU-domstolen konstaterade således i punkt 149 i den domen att i det föreliggande fallet var det enda effektiva sättet för den hänskjutande domstolen att avhjälpa de åsidosättanden av artikel 267 FEUF och artikel 19.1 andra stycket FEU som följde av den ifrågavarande nationella lagen, vilken hade fråntagit den hänskjutande domstolen all faktisk behörighet att i sak avgöra dessa samma mål genom att pröva KRS resolutioner, att förklara sig även fortsättningsvis vara laga domstol, med stöd av den behörighet på grundval av vilken den hade hänskjutit en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen enligt de nationella bestämmelser som fram till dess var tillämpliga.

120 I punkterna 154, 155 och 161 i domen av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C-487/19, EU:C:2021:798) preciserade domstolen dessutom de skyldigheter som åligger en nationell domstol som har begärt ett förhandsavgörande av EU-domstolen, när denna nationella domstol finner att det av en sammantagen bedömning av de villkor och omständigheter som rådde vid tillsättningen av en nationell domare framgår att denne tillsattes på ett sätt som uppenbart strider mot grundläggande bestämmelser vilka utgör en del av det aktuella domstolsväsendets upprättande och funktionssätt samt att det aktuella tillsättningsbeslutets integritet undergrävts vilket gett upphov till rimligt tvivel hos enskilda rättssubjekt vad beträffar den aktuella domarens oavhängighet och opartiskhet. I ett sådant fall följer det av kraven i artikel 19.1 andra stycket FEU och principen om unionsrättens företräde att den nationella domstolen, när detta utifrån rådande processuella omständigheter är absolut nödvändigt för att säkerställa unionsrättens företräde, ska anse att det aktuella avgörandet som har meddelats av denna domare är en nullitet; inga nationella bestämmelser kan utgöra hinder för detta.

121 I förevarande fall framgår det av domen av den 7 oktober 2021 att den tolkning av Polens konstitution som Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) gjorde i den domen utgör hinder för att de krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU, såsom EU-domstolen har tolkat den bestämmelsen i den praxis som följer av de domar som anges bland annat i punkterna 118–120 ovan, kan få verkan i Polen och för att den bestämmelsen kan få full verkan.

122 Av punkterna 2 b och 3 b i domslutet samt av punkterna 6.2, 6.4, 6.5, 8.3 och 8.5 i domskälen i domen av den 7 oktober 2021 följer det nämligen, som generaladvokaten påpekade i punkt 50 i sitt förslag till avgörande, att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) förkastar de verkningar för de nationella domstolarna som följer av tillämpningen av artikel 19.1 andra stycket FEU, såsom den har tolkats av EU-domstolen, genom att generellt utesluta att dessa domstolar har behörighet att pröva lagenligheten av KRS resolutioner med förslag om utnämning av kandidater till domartjänster.

123 Av punkt 3 a och c i domslutet samt punkterna 6.4 och 8.4 i domskälen i domen av den 7 oktober 2021 framgår det vidare, som generaladvokaten påpekade i punkt 51 i sitt förslag till avgörande, att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) generellt underkänner den behörighet för de nationella domstolarna som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU att, inom ramen för sin behörighet, pröva lagenligheten av förfarandet för utnämning av domare, inbegripet utnämningsbeslut, i syfte att uttala sig om huruvida brister förekommit i processen för utnämning av en domare och följaktligen i syfte att konstatera att ett avgörande som har meddelats av en domare som utnämnts inom ramen för ett sådant förfarande utgör en nullitet, när detta är absolut nödvändigt utifrån rådande processuella omständigheter.

124 Domstolen har emellertid redan slagit fast att det per definition inte går att förbjuda det faktum att en nationell domstol utför de uppgifter som den anförtrotts enligt fördragen och iakttar de skyldigheter som följer av dessa fördrag, genom att ge verkan åt bestämmelser såsom artikel 19.1 andra stycket FEU (dom av den 13 juli 2023, YP m.fl. (Upphävande av immunitet och avstängning av en domare), C-615/20 och C-671/20, EU:C:2023:562, punkt 85 och där angiven rättspraxis).

125 Domen av den 7 oktober 2021 hindrar polska domstolar att, inom ramen för sin behörighet, tillämpa artikel 19.1 andra stycket FEU, såsom den bestämmelsen har tolkats av EU-domstolen bland annat i de domar som anges i punkterna 118–120 ovan, och genomföra nödvändiga åtgärder för att säkerställa att enskildas rätt till ett effektivt domstolsskydd iakttas inom de områden som omfattas av unionsrätten. Nämnda dom av den 7 oktober 2021 är därför, såsom framgår av skälen i punkterna 103, 104, 107, 110, 117 och 119 ovan, uppenbart oförenlig med de krav som följer av denna bestämmelse, såsom EU-domstolen har tolkat den inom ramen för sin exklusiva behörighet att tillhandahålla en slutgiltig och bindande tolkning av unionsrätten.

126 Av det ovan anförda följer att Republiken Polen har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, med beaktande av den tolkning av Polens konstitution som Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) gjorde i sin dom av den 7 oktober 2021.

127 Talan ska således bifallas såvitt avser den första delen av kommissionens första anmärkning.

– *Den första anmärkningens andra del*

128 Den första anmärkningens andra del rör domen av den 14 juli 2021, genom vilken Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) ifrågasatte den direkta tillämpningen av de interimistiska åtgärder som EU-domstolen i enlighet med artikel 279 FEUF hade ålagt genom sitt beslut av den 8 april 2020, kommissionen/Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

129 Av övervägandena i bland annat punkterna 102–104, 107, 109 och 110 ovan framgår att prövningen av att medlemsstaterna iakttar de krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU, såsom den har tolkats av EU-domstolen, helt och hållet omfattas av EU-domstolens behörighet, bland annat när EU-domstolen har att pröva en talan om fördragsbrott som kommissionen har

väckt med stöd av artikel 258 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

130 I syfte att säkerställa att ett kommande slutligt avgörande får full verkan och förhindra luckor i det rättsskydd som EU-domstolen ska upprätthålla samt i syfte att säkerställa en effektiv tillämpning av unionsrätten – något som ingår i det i artikel 2 FEU angivna och för unionens grundläggande värdet om rättsstaten – får domstolen enligt artikel 279 FEUF, på ansökan av part i ett interimistiskt förfarande, förordna om de interimistiska åtgärder som den finner nödvändiga (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 20 november 2017, kommissionen/Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, punkterna 94, 97 och 102).

131 I samband med en talan om fördragsbrott kan de nationella bestämmelserna om domstolarnas organisation följaktligen bli föremål inte endast för en prövning mot bakgrund av artikel 19.1 andra stycket FEU, utan även för interimistiska åtgärder, som beslutas av domstolen och som bland annat syftar till att tillfälligt upphäva dessa bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, beslut av domstolens vice ordförande av den 14 juli 2021, kommissionen/Polen, C-204/21 R, EU:C:2021:593, punkt 54).

132 Av artikel 160.3 i EU-domstolens rättegångsregler följer att interimistiska åtgärder kan beviljas av EU-domstolen om det har fastställts att beviljandet vid första påseende framstår som faktiskt och rättsligt befogat (*fumus boni juris*) och att åtgärderna ställer krav på skyndsamhet på så sätt att de – för att förhindra att den som ansöker om de interimistiska åtgärderna orsakas allvarlig och irreparabel skada eller för att säkerställa iakttagandet av andra interimistiska åtgärder som redan föreskrivits – måste beviljas och ha verkan redan innan målet har avgjorts i sak. EU-domstolen ska även i förekommande fall göra en avvägning mellan de föreliggande intressena (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 20 november 2017, kommissionen/Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, punkterna 99 och 104, och beslut av den 17 december 2018, kommissionen/Polen, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, punkt 29).

133 Unionsrättens fulla verkan skulle äventyras om en bestämmelse i nationell rätt kunde hindra att den bindande verkan av interimistiska åtgärder som EU-domstolen har förordnat om med stöd av artikel 279 FEUF erkänns och, som en konsekvens härav, att den nationella domstol som har att avgöra ett unionsrättsligt mål hindras från att ge verkan åt de interimistiska åtgärderna, vilka bland annat syftar till att säkerställa den fulla verkan av EU-domstolens kommande avgörande avseende huruvida de rättigheter som har åberopats med stöd av unionsrätten föreligger.

134 I sitt beslut av den 8 april 2020, kommissionen/Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277), förordnade EU-domstolen med stöd av artikel 279 FEUF att tillämpningen av de polska bestämmelser som gav avdelningen för disciplinära mål behörighet att såväl i första instans som i andra instans avgöra disciplinära mål avseende domare tillfälligt skulle upphöra till dess att dom hade meddelats i målet kommissionen/Polen (C-791/19). I detta beslut förelade EU-domstolen dessutom Republiken Polen att fram till dess att dom hade meddelats i det målet underlåta att överföra pågående mål vid avdelningen för disciplinära mål till en dömande sammansättning som inte uppfyllde de krav på oavhängighet som har fastställts bland annat i domen av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982).

135 I punkt 77 i ovannämnda beslut fann domstolen att det vid första påseendet inte kunde uteslutas att de nationella bestämmelser vars tillämpning kommissionen hade yrkat tillfälligt skulle upphöra strider mot den skyldighet som åligger Republiken Polen enligt artikel 19.1 andra stycket FEU att säkerställa att de beslut som meddelas i disciplinära förfaranden mot domare i Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och i allmän domstol överprövas av en instans som uppfyller de krav som följer av ett effektiv rättsligt skydd, däribland kravet på oavhängighet.

136 I punkt 78 i samma beslut konstaterade domstolen, mot bakgrund av de argument som kommissionen hade anfört och de tolkningskriterier som har angetts bland annat i domen av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531), och i domen av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982), att de argument som kommissionen hade anfört i den andra anmärkningen i den första grunden i talan om fördragsbrott i målet kommissionen/Polen (C-791/19), som låg till grund för den ansökan om interimistiska åtgärder som hade lett fram till meddelandet av detta beslut, vid ett första påseende inte framstod som grundlösa.

137 Såsom framgår av punkt 53 i beslutet av den 8 april 2020, kommissionen/Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277), avsåg den andra anmärkningen i den första grunden i nämnda talan om fördragsbrott att artikel 19.1 andra stycket FEU hade åsidosatts, eftersom Republiken Polen inte säkerställde att avdelningen för disciplinära mål var oavhängig och opartisk.

138 De interimistiska åtgärder som EU-domstolen förordnade om i detta beslut var således avsedda att säkerställa att den kommande domen i målet kommissionen/Polen (C-791/19) avseende fördragsbrott skulle få full verkan, i syfte att förhindra luckor i det rättsskydd som EU-domstolen ska säkerställa enligt artikel 19.1 andra stycket FEU.

139 I förevarande fall fastslog Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) i sin dom av den 14 juli 2021 att de interimistiska åtgärder som EU-domstolen hade förordnat om i beslutet av den 8 april 2020, kommissionen/Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277), hade antagits utan befogenhet (*ultra vires*), eftersom fördragen inte ger unionen någon befogenhet vad gäller de polska domstolarnas organisation och behörighet och förfarandet vid dem. Enligt nämnda dom var dessa åtgärder oförenliga med den allmängiltigt bindande (*erga omnes*) och slutgiltiga karaktären hos Trybunał Konstytucyjnys (Författningsdomstolens) domar som följer av artikel 190.1 i Polens konstitution.

140 Av ovannämnda dom framgår således att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) ifrågasatte själva principen att Republiken Polen är skyldig att respektera sina skyldigheter vad gäller domstolarnas organisation, vilka följer av artikel 19.1 andra stycket FEU, såsom det bekräftats i bland annat punkterna 102–104 ovan. Genom nämnda dom vägrade Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) framför allt att – generellt och i uppenbar strid med vad som konstaterats i punkterna 130–132 ovan – erkänna EU-domstolens behörighet enligt artikel 279 FEUF att förordna om interimistiska åtgärder i syfte att upprätthålla rätten till ett effektivt domstolsskydd vid en oavhängig domstol i Polen, vilken föreskrivs i artikel 19.1 andra stycket FEU.

141 Under dessa omständigheter ska det konstateras att Republiken Polen har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, med beaktande av den tolkning av Polens konstitution som Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) gjorde i sin dom av den 14 juli 2021.

142 Av detta följer att även den andra delen av kommissionens första anmärkning är välgrundad och att talan följaktligen ska bifallas såvitt avser denna anmärkning i dess helhet.

Den andra anmärkningen

Parternas argument

143 Genom sin andra anmärkning, som består av två delar, har kommissionen gjort gällande att Republiken Polen har åsidosatt de skyldigheter som åligger den enligt principerna om unionsrättens autonomi, företräde, effektivitet och enhetliga tillämpning och principen om den bindande verkan av EU-domstolens domar. Detta åsidosättande följer av att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) i de omtvistade domarna tolkade Polens konstitution på ett sådant sätt att principen om företrädet för och effektiviteten hos grundläggande fördragsbestämmelser, såsom artiklarna 2, 4.3 och 19.1 FEU samt artikel 279 FEUF, ensidigt förkastades och att den ålade alla polska organ att underlåta att tillämpa dessa bestämmelser. Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) hindrade därigenom de nationella organen från att effektivt tillämpa artikel 19.1 andra stycket FEU och följa de interimistiska åtgärder som EU-domstolen hade ålagt.

144 Inom ramen för den andra anmärkningens första del har kommissionen påpekat att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) i sin dom av den 7 oktober 2021 fastslog att artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU, såsom de har tolkats av EU-domstolen, särskilt i domen av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153), och domen av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C-487/19, EU:C:2021:798), var oförenliga med Polens konstitution. Genom att hänvisa till att dess domar har en allmängiltigt bindande (*erga omnes*) och slutgiltig karaktär enligt artikel 190.1 i Polens konstitution förbjöd Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) dessutom i nämnda dom av den 7 oktober 2021 samtliga polska myndighetsorgan, särskilt domstolarna, att tillämpa dessa bestämmelser i EU-fördraget, såsom de har tolkats av EU-domstolen.

145 En särskild konsekvens av domen av den 7 oktober 2021 är förbudet för polska domstolar att se till att artikel 19.1 andra stycket FEU, såsom den har tolkats av EU-domstolen i domen av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153), får full verkan. Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) konstaterade nämligen att EU-domstolens tolkning var oförenlig med artikel 8.1 i Polens konstitution, eftersom artikel 19.1 andra stycket FEU, enligt nämnda tolkning, kräver att KRS resolutioner med förslag till utnämning av kandidater till tjänster som domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) kan vara föremål för domstolsprövning.

146 Dessutom är de polska domstolarna skyldiga att avstå från att säkerställa effektiviteten hos EU-domstolens praxis avseende nationella domstolars behörighet att pröva huruvida en domstol uppfyller det unionsrättsliga kravet på en oavhängig domstol som har inrättats enligt lag, när denna prövning innebär en utvärdering av förfarandet för utnämning av en domare.

147 Av punkterna 8.3–8.6 i domskälen i domen av den 7 oktober 2021 framgår att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) ansåg att EU-domstolens tolkning av artikel 19.1 andra stycket FEU – enligt vilken behöriga nationella domstolar får vidta en effektiv domstolsprövning av KRS resolutioner, genom att vid behov underlåta att tillämpa nationella bestämmelser och

praxis från Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), och får bedöma lagenligheten hos förfarandet för utnämning av en domare, i syfte att upprätthålla parternas rätt till ett effektivt domstolsskydd – har gjorts utan befogenhet (*ultra vires*) och undergräver Republiken Polens konstitutionella identitet på ett rättsstridigt sätt.

148 Enligt Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) medför nämligen en behörighet för de nationella domstolarna att pröva lagenligheten av förfarandet för utnämning av domare en inskränkning av Republiken Polens presidents konstitutionella befogenhet att utnämna domare på förslag av KRS. Vidare innebär de polska domstolarnas tillämpning av kravet på en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag i enlighet med artikel 19.1 andra stycket FEU ett ifrågasättande av lagenligheten av Republiken Polens presidents beslut att utnämna domare, trots att dessa utnämningsbeslut, på grund av den befogenhet som presidenten tillerkänns, inte kan vara föremål för en domstolsprövning och att det enligt artikel 179, jämförd med artikel 144.3.17, i Polens konstitution, är förbjudet att återkalla eller pröva utnämningen av en domare när presidenten väl har fattat beslut om den.

149 I punkterna 2.4 och 4.1 i domskälen i domen av den 7 oktober 2021 fastslog Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) dessutom att i artikel 4.2 FEU fastställs gränserna för tillämpningen av principen om unionsrättens företräde och EU-domstolens behörighet i syfte att respektera medlemsstaternas konstitutionella identitet och statens grundfunktioner.

150 Vad gäller verkningarna av nämnda dom följer det av avsnitt 10 i domskälen däri att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) inte endast förbjöd de polska domstolarna att effektivt tillämpa artikel 19.1 andra stycket FEU på ett sätt som överensstämmer med EU-domstolens tolkning av denna bestämmelse och att vid behov, med stöd av sin egen behörighet, underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som strider mot denna tolkning, utan Trybunał Konstytucyjny konstaterade även att EU-domstolens tolkning av denna bestämmelse, jämförd med artikel 2 FEU, inte hade någon rättslig verkan i den polska rättsordningen.

151 Slutligen innehåller punkt 1 i domslutet i nämnda dom ett ”synnerligen oroande” uttalande beträffande Republiken Polens godtagande av de rättsliga konsekvenser som följer av dess anslutning till unionen. Detta uttalande är emellertid tvetydigt formulerat, vilket gör det svårt eller till och med omöjligt att dra några precisa rättsliga konsekvenser av det.

152 Nämnda uttalande kan antingen tolkas som ett ifrågasättande från Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) av den aktuella giltigheten av fördragens mest grundläggande bestämmelser, nämligen artikel 1 första och andra stycket FEU och artikel 4.3 FEU. Detta ifrågasättande grundar sig på det ”provocerande uttalandet” att en ny fas har inletts i den europeiska integrationen i vilken unionsorganen agerar utanför gränserna för den befogenhet som de har tilldelats, med den konsekvensen att Polens konstitution inte är den högsta normen i Republiken Polen och att denna medlemsstat inte längre kan fungera som en suverän och demokratisk stat. En sådan ståndpunkt utgör ett frontalangrepp på unionens själva kärna som en för medlemsstaterna gemensam rättsordning grundad på de värden som anges i artikel 2 FEU och inom vilken varje åtgärd som unionsinstitutionerna vidtar utgår från och antas vara förenlig med principen om tilldelade befogenheter i artikel 5.2 FEU.

153 Alternativt kan uttalandet i punkt 1 i domslutet i domen av den 7 oktober 2021 uppfattas så, att det avser en situation som inte ännu har inträffat, och avseende vilken Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) har ”reserverat sig” genom att erinra om vikten av att iaktta principen om tilldelade befogenheter för att den europeiska integrationen ska fortsätta att hålla sig inom de

gränser som anges i de fördrag som unionen grundar sig på. De ”avslutande synpunkterna” i avsnitt 11 i domskälen i domen tycks i viss utsträckning bekräfta en sådan tolkning, eftersom Trybunał Konstytucyjny där nämnde möjligheten att pröva huruvida unionens normativa rättsakter och EU-domstolens praxis är förenliga med konstitutionen i en framtida hypotetisk situation där EU-domstolens verksamhet kan anses inkräkta på den polska statens exklusiva befogenheter.

154 Kommissionen har tillagt att de avsnitt i domen av den 7 oktober 2021 som rör unionsinstitutionerna, vilka påstås agera utanför gränserna för de befogenheter som de har tilldelats, och Polens konstitutions ovillkorliga företräde endast förstärker dess djupa oro vad gäller följderna i allmänhet av den tolkning av Polens konstitution som Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) gjorde med avseende på unionsrätten. Eftersom sådana tvetydiga uttalanden bidrar till att ifrågasätta såväl den effektiva tillämpningen av artikel 4.3 FEU som principen om företräde för och effektiviteten hos de unionsbestämmelser som prövades i nämnda dom, förvärrar de under alla omständigheter åsidosättandet av principerna om unionsrättens autonomi, företräde, effektivitet och enhetliga tillämpning och principen att EU-domstolens domar är bindande.

155 I den andra anmärkningens andra del har kommissionen påpekat att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) i sin dom av den 14 juli 2021 åsidosatte den bindande verkan av samtliga de interimistiska åtgärder som EU-domstolen i enlighet med artikel 279 FEUF hade förordnat om avseende de polska domstolarnas organisation, behörighet och behörighetsutövning samt förfarandet vid dessa domstolar. I domskälen i nämnda dom fastslog Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) nämligen att de interimistiska åtgärder som EU-domstolen hade förordnat om i beslutet av den 8 april 2020, kommissionen/Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277), stred mot principen om tilldelade befogenheter och den polska konstitutionella identiteten och var oförenliga med den konstitutionella principen om en demokratisk rättsstat som stadfästs i artikel 2 i Polens konstitution.

156 Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) slog dessutom uttryckligen fast att Polens konstitution, i egenskap av högsta rättskälla i Polen, har företräde framför EU-domstolens beslut och vägrade således att erkänna att nämnda beslut är överordnat de nationella bestämmelserna. Den betonade därvid att beslutet hade antagits utan befogenhet (*ultra vires*) och stred mot Polens konstitution. Trybunał Konstytucyjny förklarade även att alla framtida interimistiska åtgärder rörande det polska domstolssystemet som beslutas med stöd av artikel 279 FEUF strider mot konstitutionen, vilket innebär att sådana åtgärder berövas all bindande rättslig verkan i Polen, i strid med principerna om unionsrättens företräde och effektivitet och principen om den bindande verkan av EU-domstolens avgöranden.

157 Av domslutet i domen av den 14 juli 2021 framgår att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) anser att artikel 4.3 FEU, jämförd med artikel 279 FEUF, strider mot flera bestämmelser i Polens konstitution, nämligen artikel 2 som stadfäster rättsstatsprincipen, artikel 7 som stadfäster legalitetsprincipen, artikel 8.1 som stadfäster Polens konstitutions företräde, artikel 90.1 som reglerar överföringen av befogenheter från staten till en mellanstatlig organisation och artikel 4.1 som stadfäster suveränitetsprincipen, på grund av den omständigheten att EU-domstolen utan befogenhet (*ultra vires*) ålagt Republiken Polen interimistiska åtgärder avseende de polska domstolarnas organisation och behörighet samt förfarandet vid dem.

158 Kommissionen anser att denna tolkning av Polens konstitution utgör ett åsidosättande av artikel 4.3 FEU och artikel 279 FEUF samt av principerna om unionsrättens företräde och effektivitet och följaktligen undergräver en enhetlig tillämpning av dessa fördragsbestämmelser och autonomin hos unionens rättsordning. Genom att åsidosätta den rättsligt bindande verkan av de interimistiska åtgärder som EU-domstolen i enlighet med artikel 279 FEUF hade förordnat om mot Republiken Polen avseende de polska domstolarnas organisation och funktion ifrågasatte Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) dessutom att EU-domstolens domar är rättsligt bindande.

159 Republiken Polen anser att den andra anmärkningen är välgrundad.

160 Denna medlemsstat har tillagt att även om medlemsstaterna i sina respektive grundlagar reglerar förhållandet mellan nationell konstitutionell rätt och unionsrätten olika, kan unionsrättens effektivitet inte skilja sig från en medlemsstat till en annan. Det är inte möjligt att uppnå målen i fördragen utan en enhetlig tillämpning av unionsrätten, vilken enligt en väl etablerad princip har företräde framför nationell rätt, inbegripet konstitutionell rätt. EU-domstolen är dessutom ensam behörig att tolka unionsrätten på ett bindande sätt. För övrigt har Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), även om dess avgöranden är slutgiltiga, möjlighet att ta avstånd från en ståndpunkt som den uttryckt tidigare. I förevarande fall kan dess avgöranden under alla omständigheter angripas med beaktande av dess rättsstridiga sammansättning och flera andra faktiska omständigheter som har anförts i förevarande mål.

Domstolens bedömning

161 Genom den andra anmärkningens båda delar, som ska prövas tillsammans, har kommissionen gjort gällande att de omtvistade domarna strider mot principerna om unionsrättens autonomi, företräde, effektivitet och enhetliga tillämpning samt principen om den bindande verkan av EU-domstolens praxis.

162 Kommissionen har i detta sammanhang anfört att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) för det första, genom att grunda sig på sin egen tolkning av unionsrätten, konstaterade att EU-domstolens praxis avseende artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 2 FEU, och de interimistiska åtgärder som den hade förordnat om med stöd av artikel 279 FEUF, hade antagits utan befogenhet (*ultra vires*), och för det andra fann att nämnda praxis och interimistiska åtgärder undergrävde den polska konstitutionella identiteten och olika bestämmelser i Polens konstitution, bland annat bestämmelserna om konstitutionens företräde. Genom att slå fast att nämnda rättspraxis och nämnda interimistiska åtgärder inte hade någon rättslig verkan i den polska rättsordningen förhindrar Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) att de nationella organen effektivt kan tillämpa artikel 19.1 andra stycket FEU och rätta sig efter de interimistiska åtgärderna.

– Huruvida principerna om unionsrättens autonomi, företräde, effektivitet och enhetliga tillämpning har åsidosatts

163 Ett åsidosättande av principerna om unionsrättens autonomi, företräde, effektivitet och enhetliga tillämpning kan vara föremål för en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF (se, vad gäller principen om unionsrättens företräde, dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, punkterna 271 och 287). Dessa principer har ett nära samband med varandra och ska därför prövas tillsammans.

164 I detta sammanhang ska det erinras om att enligt fast rättspraxis avseende EEG-fördraget, utgör detta fördrag, även om det ingåtts i form av ett internationellt avtal, den konstitutionella urkunden för en gemenskap grundad på rättsstatsprincipen (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/91 (EES-avtalet – I) av den 14 december 1991, EU:C:1991:490, punkt 21).

165 Enligt samma fasta rättspraxis har det dessutom genom gemenskapsfördragen, till skillnad från vanliga internationella fördrag, införts en ny, egen rättsordning som införlivades i medlemsstaternas rättssystem i samband med att fördragen trädde i kraft och som är bindande för deras domstolar. Medlemsstaterna har, till förmån för denna nya rättsordning – försedd med egna institutioner som inte bara medlemsstaterna utan även deras medborgare lyder under – begränsat sina suveräna rättigheter på de områden som fastställs i fördragen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 februari 1963, van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, s. 23, och dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

166 Denna sålunda skapade rättsordning, som har utvecklats vidare genom de efterföljande fördragen, senast Lissabonfördraget, är försedd med ett eget konstitutionellt ramverk och egna grundläggande principer, en synnerligen välutvecklad institutionell struktur och en fullständig uppsättning rättsregler som säkerställer att unionen fungerar och är autonom i förhållande till medlemsstaternas rättsordningar och till folkrätten (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punkterna 158 och 170 och där angiven rättspraxis, och dom av den 16 februari 2022, Polen/parlamentet och rådet, C-157/21, EU:C:2022:98, punkt 143).

167 Därtill kommer de grundläggande kännetecknen hos unionens rättsordning som beror på dess autonoma natur, såsom att den har företräde framför medlemsstaternas nationella rätt och att en rad bestämmelser som är tillämpliga på medlemsstaterna och deras medborgare har direkt effekt. Dessa grundläggande kännetecken har gett upphov till ett strukturerat nätverk av principer, regler och rättsförhållanden som är sammanflätade med varandra och som är ömsesidigt förpliktande för unionen själv och dess medlemsstater liksom för medlemsstaterna sinsemellan (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punkterna 166 och 167, och yttrande 1/17 (Övergripande avtal om ekonomi och handel mellan EU och Kanada) av den 30 april 2019, EU:C:2019:341, punkt 109 och där angiven rättspraxis).

168 Vad gäller principen om unionsrättens företräde ska det erinras om att EU-domstolen i domen av den 15 juli 1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66, s. 1158–1160), slog fast denna princip, vilken ska förstås så, att den utgör stadfästelsen av gemenskapsrättens företräde framför medlemsstaternas nationella rätt. EU-domstolen har i detta avseende konstaterat att införandet genom EEG-fördraget av en egen rättsordning, som godtagits av medlemsstaterna på grundval av ömsesidighet, får till följd att de inte mot denna rättsordning kan göra gällande en senare ensidig åtgärd eller nationella rättsregler, av vilka slag de än är. Den rättsordningen skulle annars förlora sin gemenskapskaraktär och den rättsliga grunden för själva gemenskapen sättas i fråga. Dessutom kan genomförandet av gemenskapsrätten inte variera från en stat till en annan på grund av senare nationell lagstiftning utan att äventyra förverkligandet av EEG-fördragets mål och utan att leda till en diskriminering på grund av nationalitet som är förbjuden genom det fördraget (dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 246).

169 Dessa grundläggande kännetecken för unionens rättsordning och vikten av att följa denna rättsordning har bekräftats genom den förbehållslösa ratificeringen av fördragen om ändring av EEG-fördraget och särskilt Lissabonfördraget. Vid antagandet av sistnämnda fördrag var nämligen konferensen med företrädare för medlemsstaternas regeringar angelägna om att i sin förklaring nr 17 om företräde uttryckligen erinra om att fördragen och den rätt som antas av unionen på grundval av fördragen i enlighet med EU-domstolens fasta rättspraxis har företräde framför medlemsstaternas rätt på de villkor som fastställs i nämnda rättspraxis (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 248, och dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 76 och där angiven rättspraxis).

170 Efter Lissabonfördragets ikraftträdande har domstolen konsekvent bekräftat tidigare rättspraxis avseende principen om unionsrättens företräde. Denna princip medför en skyldighet för samtliga myndigheter i medlemsstaterna att säkerställa unionsbestämmelsernas fulla verkan; medlemsstaternas nationella rätt får inte påverka unionsbestämmelsernas verkan i medlemsstaterna (dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 250, och dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 50).

171 Enligt principen om unionsrättens företräde får den omständigheten att en medlemsstat åberopar nationella bestämmelser, oavsett om det är fråga om grundlagsbestämmelser, inte undergräva unionsrättens enhetlighet och verkan. Enligt fast rättspraxis har principen om unionsrättens företräde nämligen verkningar gentemot samtliga organ i en medlemsstat, och nationella bestämmelser, inbegripet grundlagsbestämmelser, kan inte utgöra hinder för detta (dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 251, och dom av den 16 januari 2024, Österreichische Datenschutzbehörde, C-33/22, EU:C:2024:46, punkt 70 och där angiven rättspraxis).

172 Det ska tilläggas att det i artikel 4.2 FEU föreskrivs att unionen ska respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen. Unionen kan endast iaktta en sådan likhet om medlemsstaterna, i enlighet med principen om unionsrättens företräde, inte kan göra gällande en ensidig åtgärd mot unionens rättsordning, oavsett vilken åtgärd det är fråga om (dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 249).

173 På samma sätt ska det även påpekas att en enhetlig tillämpning av unionsrätten är ett grundläggande krav i unionens rättsordning. Detta krav ingår som en oskiljaktig del i själva förekomsten av en gemenskap grundad på rättsstatsprincipen och är nödvändigt för att säkerställa att medlemsstaternas likhet inför fördragen respekteras.

174 I detta sammanhang ska det erinras om att för att kunna ansluta sig till unionen var Republiken Polen tvungen att uppfylla de kriterier som gäller för kandidatländer, såsom dessa har fastställts av Europeiska rådet i Köpenhamn den 21 och 22 juni 1993. Dessa kriterier innebär bland annat att kandidatlandet ska ha ”stabila institutioner som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter samt respekt för och skydd av minoriteter” (dom av den 29 mars 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, punkt 104, och dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 65).

175 Av artikel 2 FEU följer dessutom att unionen ska bygga på värden – däribland rättsstaten – som ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av bland annat rättvisa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 30, och dom av den 18 maj 2021, Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, EU:C:2021:393, punkt 160 och där angiven rättspraxis).

176 Unionsrätten bygger således på den grundläggande premissen att varje medlemsstat delar en rad gemensamma värden – som ligger till grund för unionen i enlighet med vad som anges i artikel 2 FEU – med alla andra medlemsstater och erkänner att de andra medlemsstaterna delar dessa värden med den. Denna premiss ingår bland de specifika och grundläggande kännetecknen för unionsrätten, som är hänförliga till unionsrättens egenart, och som följer av dess autonomi i förhållande till medlemsstaternas respektive nationella rätt och till folkrätten. Denna premiss förutsätter, och utgör motiveringen för, att det råder ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna om erkännande av dessa värden och således att den unionsrätt genom vilken de genomförs kommer att iakttas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 mars 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, punkt 34, och dom av den 16 februari 2022, Ungern/parlamentet och rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, punkt 125 och där angiven rättspraxis).

177 Artikel 2 FEU är följaktligen inte en bestämmelse i vilken det endast anges politiska riktlinjer eller politiska intentioner, utan det är en bestämmelse som innehåller värden som ingår i unionens själva identitet som gemensam rättsordning. Dessa värden tar sig konkret uttryck i form av principer som innehåller rättsligt bindande skyldigheter för medlemsstaterna. Respekten för dessa värden kan inte reduceras till en skyldighet som ett kandidatland måste uppfylla för att få ansluta sig till unionen och som det senare kan avsäga efter att ha anslutit sig till unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 februari 2022, Ungern/parlamentet och rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, punkterna 126, 127 och 232, och dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, punkterna 67 och 68).

178 I artikel 49 FEU föreskrivs att varje europeisk stat får ansöka om att bli medlem av unionen, och i den bestämmelsen preciseras även att unionen omfattar stater som fritt och frivilligt slutit upp bakom och respekterar de gemensamma värden som numera anges i artikel 2 FEU och som förbinder sig att främja dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet), C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 42, och dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 61).

179 Av detta följer att en medlemsstat måste respektera de värden som är stadfästa i artikel 2 FEU för att kunna åtnjuta samtliga rättigheter som följer av att fördragen är tillämpliga på denna medlemsstat. En medlemsstat kan därför inte ändra sin lagstiftning eller sin rättspraxis på ett sådant sätt att det innebär en tillbakagång för skyddet av rättsstatsvärdet, ett värde som bland annat tar sig konkret uttryck i artikel 19 FEU. Medlemsstaterna är således skyldiga att förhindra varje tillbakagång, i förhållande till detta värde, av deras lagstiftning och rättspraxis om organisationen av domstolsväsendet, genom att avstå från att införa regler som kan äventyra domarnas oavhängighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkterna 63 och 64, och dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 162 och där angiven rättspraxis).

180 Det framgår av artikel 4.2 FEU att unionen ska respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, vilket innebär att medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning för att säkerställa genomförandet av rättsstatens principer. Detta innebär emellertid inte att denna resultatförpliktelse får variera från en medlemsstat till en annan. Även om medlemsstaterna har olika nationella identiteter, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer och som unionen ska respektera, har de nämligen slutit upp bakom ett rättsstatsbegrepp som delas av dem, såsom ett värde som är gemensamt för deras konstitutionella traditioner, och detta rättsstatsbegrepp har de åtagit sig att varaktigt upprätthålla (dom av den 16 februari 2022, Ungern/parlamentet och rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, punkterna 233 och 234, och dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 73).

181 Härav följer att när medlemsstaterna väljer sina respektive konstitutionella modeller är de skyldiga att bland annat uppfylla det krav på oavhängiga domstolar som följer av artikel 2 och artikel 19.1 andra stycket FEU (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 74 och där angiven rättspraxis).

182 På samma sätt är medlemsstaterna – bland annat i syfte att säkerställa principen om unionsrättens effektivitet, som också avses i den andra anmärkningen – skyldiga att iaktta principen om unionsrättens företräde och underlåta att vidta åtgärder som inte beaktar autonomin för unionens rättsordning.

183 Det ska slutligen påpekas att det i artikel 2 i anslutningsakten föreskrivs att bestämmelserna i de grundläggande fördragen och i rättsakter som har antagits av institutionerna och Europeiska centralbanken före anslutningen ska vara bindande för de nya medlemsstaterna och ska tillämpas i dessa på de villkor som anges i dessa fördrag och i anslutningsakten. EU-domstolen har redan slagit fast att det följer av artiklarna 2 och 10 i anslutningsakten att den grundar sig på principen om omedelbar och fullständig tillämpning av unionsrätten i de nya medlemsstaterna och att uttryckliga undantag i övergångsbestämmelserna enbart kan tillåtas under en övergångsperiod (dom av den 21 mars 2019, kommissionen/Polen, C-127/17, EU:C:2019:236, punkt 103 och där angiven rättspraxis).

184 Från och med sin anslutning till unionen den 1 maj 2004 är Republiken Polen således utan några förbehåll bunden av de primärrättsliga bestämmelserna och av de rättsakter som unionsinstitutionerna antagit före anslutningen, såsom de har tolkats av EU-domstolen, förutsatt att inga uttryckliga undantag har föreskrivits i detta avseende.

185 Genom att ratificera anslutningsakten har denna medlemsstat således godtagit själva idén om unionen som en rättsordning som är gemensam för medlemsstaterna, vilken har alla de kännetecken och särdrag som anges i punkterna 163–181 ovan, och har anslutit sig till denna rättsordning.

186 Under dessa omständigheter ankommer det, bland annat enligt principen om lojalt samarbete som fastställs i artikel 4.3 första stycket FEU, på Republiken Polen att inom sitt territorium säkerställa att unionsrätten tillämpas och iakttas samt att i enlighet med artikel 4.3 andra stycket FEU vidta alla allmänna och särskilda åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter. Enligt EU-domstolens praxis kan underlåtenhet att iaktta dessa skyldigheter inte motiveras av bestämmelser i dess nationella

rättsordning, inte ens konstitutionella sådana (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 april 2014, kommissionen/Ungern, C-288/12, EU:C:2014:237, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

187 Vad i förevarande fall gäller domen av den 7 oktober 2021 framgår det av punkterna 2 och 3 i domslutet att den tolkning av Polens konstitution som Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) gjorde i den domen utgör hinder för att de krav som följer av artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU, såsom de har tolkats av EU-domstolen, kan få rättsliga verkningar i den polska rättsordningen. Såsom framgår av avsnitt 10 i domskälen i samma dom föreskrev Trybunał Konstytucyjny dessutom att alla polska myndighetsorgan, särskilt domstolarna, ska underlåta att tillämpa dessa bestämmelser, såsom de har tolkats av EU-domstolen, och hänvisade därvid till den allmängiltigt bindande (*erga omnes*) och slutgiltiga karaktären hos sina domar.

188 I nämnda dom gjorde Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) slutligen, såsom framgår av bland annat punkt 1 i domslutet och punkterna 6.2 och 6.4 i domskälen, en tolkning av Polens konstitution som förkastar unionsrättens företräde framför polska konstitutionella bestämmelserna, såsom det redogjorts för närmare i punkterna 167–171 ovan.

189 Vad gäller domen av den 14 juli 2021 slog Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) fast, såsom det konstateras i punkt 140 ovan, att alla interimistiska åtgärder som EU-domstolen förordnat om med stöd av artikel 279 FEUF och som syftar till att värna rätten till ett effektivt domstolsskydd vid en oavhängig domstol i Polen, vilken föreskrivs i artikel 19.1 andra stycket FEU, saknar bindande verkan i den polska rättsordningen. Av punkterna 6.8–6.10 i domskälen till nämnda dom framgår särskilt att Trybunał Konstytucyjny grundade sin ståndpunkt på Polens konstitutions företräde i egenskap av högsta norm i den nationella rättsordningen.

190 I detta sammanhang ska det även påpekas att som det av domskälen och domsluten i de omtvistade domarna går att sluta sig till att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) anser att dels artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU, dels artikel 4.3 FEU och artikel 279 FEUF, såsom de har tolkats av EU-domstolen, strider mot olika principer som stadfästs i Polens konstitution och undergräver den polska konstitutionella identiteten.

191 Med beaktande av övervägandena i särskilt punkterna 177–180 och 186 ovan kan det emellertid inte med framgång göras gällande att respekt för sådana värden och principer som rättsstatsprincipen, ett effektivt domstolsskydd och domstolsväsendets oberoende, vilka är stadfästa i artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU och vilka utgör villkor för såväl en medlemsstats anslutning till unionen som dess deltagande i funktionen av unionen, medför krav som kan påverka den berörda medlemsstatens nationella identitet, i den mening som avses i artikel 4.2 FEU. Sistnämnda bestämmelse, som ska förstås mot bakgrund av de bestämmelserna i artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU, vilka är av samma rang, kan således inte befria medlemsstaterna från deras skyldighet att iaktta de krav som följer av dessa bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 72).

192 Denna slutsats gäller även med avseende på artikel 4.3 FEU och artikel 279 FEUF, vilka syftar till att säkerställa full respekt för unionsrätten och dess fulla verkan.

193 Det kan således inte godtas att Republiken Polen undgår att fullgöra sina skyldigheter enligt artiklarna 2, 4.3 och 19.1 andra stycket FEU samt artikel 279 FEUF genom att anse att de krav som följer av dessa bestämmelser kan undergräva Polens konstitutionella identitet, då de värden och principer som stadfästs i dessa bestämmelser utgör en del av unionens själva identitet som en gemensam rättsordning till vilken denna medlemsstat frivilligt har anslutit sig.

194 Av det anförda följer att den tolkning av Polens konstitution som Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) gjorde i de omtvistade domarna uppenbart undergräver det företräde som tillkommer artiklarna 2, 4.3 och 19.1 andra stycket FEU samt artikel 279 FEUF, vilka är de bestämmelser som avses i nämnda domar.

195 Genom att de omtvistade domarna ensidigt hindrar att de polska myndigheterna tillämpar dessa unionsbestämmelser, åsidosätter de även uppenbart principerna om unionsrättens autonomi, effektivitet och enhetliga tillämpning.

196 Under dessa omständigheter ska det fastställas att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt principerna om unionsrättens autonomi, företräde, effektivitet och enhetliga tillämpning, med beaktande av den tolkning av Polens konstitution som Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) gjorde i de omtvistade domarna.

– *Huruvida principen om den bindande verkan av EU-domstolens praxis har åsidosatts*

197 Av de omtvistade domarna framgår att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) konstaterade att EU-domstolens praxis avseende artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU samt de interimistiska åtgärder som EU-domstolen hade förordnat om med stöd av artikel 279 FEUF i syfte att upprätthålla rätten till ett effektivt domstolsskydd vid en oavhängig domstol i Polen strider mot Polens konstitutionella identitet på grund av att denna rättspraxis och dessa interimistiska åtgärder antagits utan befogenhet (*ultra vires*).

198 Av nämnda domar framgår även att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) angav att den förbehöll sig rätten att i framtiden vidta en *ultra vires*-prövning av EU-domstolens avgöranden i syfte att skydda Polens konstitutionella identitet.

199 Det ska härvid påpekas att konstaterandena i punkterna 185 och 186 ovan utan förbehåll även gäller de bestämmelser som reglerar unionens domstolssystem och således behörighetsfördelningen mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna, såsom den följer av fördragen.

200 För att värna de specifika kännetecknen hos och autonomin i unionens rättsordning har, enligt fast rättspraxis, ett domstolssystem införts genom fördragen som är avsett att säkerställa att unionslagstiftningen tolkas konsekvent och enhetligt (dom av den 6 mars 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, punkt 35, och dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl., C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

201 Inom denna ram ankommer det, såsom följer av artikel 19.1 FEU, på de nationella domstolarna och på EU-domstolen att säkerställa att unionsrätten tillämpas fullt ut i samtliga medlemsstater och att säkerställa domstolsskyddet för de rättigheter som enskilda tillerkänns enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality

(Brister i domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 50, och dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 128).

202 I detta sammanhang ger artikel 267 första stycket FEUF EU-domstolen behörighet att meddela förhandsavgörande om såväl tolkningen av fördragen och unionsinstitutionernas rättsakter som giltigheten av dessa akter.

203 Det ankommer således på EU-domstolen ensam att fastslå att en unionsakt är ogiltig och att tillhandahålla en slutgiltig och bindande tolkning av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkterna 52 och 71 och där angiven rättspraxis).

204 Vad gäller de nationella domstolarnas roll föreskrivs i artikel 267 andra stycket FEUF att dessa får begära förhandsavgöranden av EU-domstolen och i tredje stycket i samma artikel föreskrivs att de är skyldiga att göra detta, om det enligt nationell lagstiftning inte finns något rättsmedel mot deras avgöranden.

205 Denna skyldighet för nationella domstolar mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning utgör, såsom EU-domstolen upprepade gånger har slagit fast, ett led i det samarbete mellan de nationella domstolarna, i deras egenskap av domstolar som ska tillämpa unionsrätten, och EU-domstolen som inrättats för att säkerställa att unionsrätten tillämpas korrekt och tolkas enhetligt i alla medlemsstater. Denna skyldighet syftar särskilt till att förhindra att det i någon medlemsstat uppstår en inhemsk rättspraxis som inte står i överensstämmelse med unionsrättens bestämmelser (dom av den 15 oktober 2024, KUBERA, C-144/23, EU:C:2024:881, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

206 Skyldigheten för nationella domstolar mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning att begära ett förhandsavgörande av EU-domstolen är dessutom den logiska följden av EU-domstolens exklusiva behörighet att pröva giltigheten av unionens rättsakter och tillhandahålla en slutgiltig och bindande tolkning av unionsrätten.

207 EU-domstolens exklusiva behörighet i detta hänseende bekräftas av artikel 344 FEUF, i enlighet med vilken medlemsstaterna förbinder sig att inte lösa tvister om tolkningen eller tillämpningen av fördragen på annat sätt än som bestämts genom dessa fördrag (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/91 (EES-avtalet – I) av den 14 december 1991, EU:C:1991:490, punkt 35).

208 De funktioner och den behörighet som de nationella domstolarna respektive EU-domstolen tilldelats är nödvändiga för att bibehålla karaktären av den rättsordning som inrättats genom fördragen (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/09 (Avtal om inrättande av ett enhetligt system för patenttvister) av den 8 mars 2011, EU:C:2011:123, punkt 85, och dom av den 25 juni 2020, Satcen/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punkt 61).

209 De syftar till att säkerställa att unionsrätten under alla förhållanden har samma verkan i alla medlemsstater och därigenom göra det möjligt att säkerställa själva enhetligheten i unionens rättsordning samt dess koherens, fulla verkan och autonomi och, i slutändan, den egna karaktären hos den rättsordning som inrättats genom fördragen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 oktober 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punkt 15, dom av den

22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 73, och dom av den 9 april 2024, Profi Credit Polska (Återupptagande av ett genom lagakraftvunnet domstolsavgörande avgjort mål), C-582/21, EU:C:2024:282, punkt 51).

210 Vad gäller frågan huruvida de nationella domstolarna har rätt att uttala sig om omfattningen av de befogenheter som unionen har tilldelats och om iakttagandet av gränserna för dessa befogenheter, är det riktigt att det i artikel 5.2 FEU anges dels att ”[e]nligt principen om tilldelade befogenheter ska unionen endast handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen för att nå de mål som fastställs där”, dels att ”[v]arje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna”. Denna princip stadfästs även i artikel 4.1 FEU.

211 Enligt artikel 13.2 första meningen FEU ska dessutom varje institution handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen, i enlighet med de förfaranden, villkor och mål som anges där.

212 I motsats till vad Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) verkar ha ansett i omtvistade domarna ger de regler och principer som det erinras om i de båda ovanstående punkterna emellertid inte de nationella domstolarna tillåtelse att ensidigt och slutgiltigt avgöra omfattningen av de befogenheter som har tilldelats unionen och huruvida gränserna för dessa befogenheter har iakttagits.

213 Eftersom det för att fastställa omfattningen av unionens befogenheter, liksom för att pröva huruvida gränserna för dessa befogenheter har iakttagits, nödvändigtvis krävs en tolkning av bestämmelserna i fördragen, är EU-domstolen nämligen ensam behörig att tillhandahålla en slutgiltig och bindande tolkning av dessa bestämmelser, på samma sätt som vad gäller alla övriga bestämmelser i unionsrätten.

214 Under dessa omständigheter vore det i flera avseenden oförenligt med unionsrättens karaktär att tillerkänna de nationella domstolarna en behörighet som gav dem möjlighet att slutgiltigt uttala sig om omfattningen av de befogenheter som unionen har tilldelats och om iakttagandet av gränserna för dessa befogenheter.

215 I detta sammanhang följer det för det första av fast rättspraxis att fördragen inte ger nationella domstolar behörighet att, inom det fullständiga system med rättsmedel som har inrättats genom fördragen, ogiltigförklara rättsakter som antagits av unionens institutioner, och inte heller att tillhandahålla en slutgiltig tolkning av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 47 och där angiven rättspraxis, och dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

216 För det andra utgör autonomin och effektiviteten i unionens rättsordning hinder för all extern prövning av de avgöranden som EU-domstolen har meddelat genom utövande av sin exklusiva behörighet att tillhandahålla en slutgiltig och bindande tolkning av unionsrätten och pröva lagenligheten av unionens rättsakter.

217 För det tredje kan de befogenheter som unionen har tilldelats och unionsrättens bindande verkan inte variera från en medlemsstat till en annan. Skillnader mellan medlemsstaterna i detta avseende skulle kunna äventyra enhetligheten i unionens rättsordning som sådan, äventyra förverkligandet av fördragens mål samt innebära ett åsidosättande av det grundläggande kravet på rättssäkerhet

och av medlemsstaternas och deras medborgares likställdhet inför unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 80 och där angiven rättspraxis, och dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

218 Behörigheten att meddela avgöranden avseende omfattningen av de befogenheter som har tilldelats unionen inom ett givet område och att pröva huruvida gränserna för dessa befogenheter har iakttagits tillkommer således, i motsats till vad Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) slog fast i de omtvistade domarna, uteslutande unionsdomstolarna och inte de nationella domstolarna.

219 Att nationella domstolar skulle ha möjlighet att pröva frågor som rör omfattningen av de befogenheter som har tilldelats unionen är för övrigt inte förenligt med det nödvändiga inre sammanhanget i det system med domstolsskydd som har inrättats genom fördragen.

220 Det ankommer förvisso på behöriga nationella domstolar att tolka konstitutionen i den medlemsstat som de hör till och att fastställa de eventuella gränser som konstitutionen ställer upp för denna stats anslutning till unionen, såsom denna har upprättats genom EU-fördraget och EUF-fördraget.

221 Från och med dagen för anslutningen till unionen är en medlemsstat emellertid, såsom framgår av punkt 184 ovan, utan några andra förbehåll än dem som eventuellt föreskrivs i anslutningsakten, bunden av samtliga primärrättsliga bestämmelser och av de rättsakter som unionsinstitutionerna antagit före anslutningen, såsom de har tolkats av EU-domstolen.

222 Om en nationell domstol inom ramen för sin behörighet vill få klarhet i omfattningen av unionens befogenheter inom ett givit område eller är tveksam till huruvida en unionsrättsakt är giltig på grund av att den går utöver gränserna för unionens befogenhetsområde eller medför ett åsidosättande av kravet i artikel 4.2 FEU att unionen ska respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, är det uteslutande på EU-domstolen som det ankommer att, inom ramen för ett förfarande för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, tillhandahålla en slutgiltig och bindande tolkning av de aktuella unionsbestämmelserna och att vid behov ogiltigförklara rättsakten.

223 Med beaktande av denna exklusiva behörighet som tillkommer EU-domstolen kan en domstol i en medlemsstat således inte, på grundval av sin egen tolkning av unionsbestämmelser, med giltig verkan slå fast att EU-domstolen har meddelat ett avgörande som överskrider gränserna för de befogenheter som unionen har tilldelats och följaktligen underlåta att följa detta avgörande av EU-domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 72) eller till och med förbjuda myndigheterna i den medlemsstat som den domstolen hör till att följa EU-domstolens praxis eller tillämpa unionsbestämmelser, såsom de har tolkats av EU-domstolen.

224 Konstaterandena i de båda ovanstående punkterna gäller även i den situationen att en medlemsstats författningsdomstol eller högsta domstol i ett avgörande, såsom är fallet med de omtvistade domarna, vägrar att följa EU-domstolens avgöranden, bland annat med motiveringen att EU-domstolen har överskridit sin behörighet eller i sina avgöranden har åsidosatt den berörda medlemsstatens konstitutionella identitet i strid med artikel 4.2 FEU.

225 I detta avseende är det riktigt att EU-domstolen enligt artikel 13.2 FEU ska handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen, i enlighet med de förfaranden, villkor och mål som anges där.

226 EU-domstolen kan enligt artikel 4.2 FEU komma att pröva att en skyldighet enligt unionsrätten inte kränker en medlemsstats nationella identitet (dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 69 och där angiven rättspraxis).

227 Även om det ankommer på medlemsstaterna att definiera sin respektive nationella identitet kan artikel 4.2 FEU emellertid inte tolkas så, att den ger dem befogenhet att ensidigt avvika från bestämmelserna i unionsrätten under åberopande av sin nationella identitet.

228 Den autonoma ställning som unionsrätten har i förhållande till medlemsstaternas rättsordningar kräver att unionens struktur och mål beaktas vid tolkningen av artikel 4.2 FEU, vilket kan säkerställas endast om nämnda tolkning görs med respekt för unionens system med domstolsskydd och särskilt EU-domstolens, i punkt 213 ovan beskrivna, exklusiva behörighet.

229 Denna bestämmelse har varken till ändamål eller verkan att tillåta en medlemsstats författningsdomstol eller högsta domstol att, i strid med de krav som särskilt följer av artikel 4.2 och 4.3 FEU samt artikel 19.1 andra stycket FEU och som den domstolen är skyldig att iaktta, avstå från att tillämpa en unionsbestämmelse av det skälet att den kränker den berörda medlemsstatens nationella identitet enligt den nationella författningsdomstolens eller högsta domstolens definition (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 70).

230 För det fall en nationell författningsdomstol eller en nationell högsta domstol bedömer att en bestämmelse i unionsrättens sekundärrätt, såsom den tolkats av EU-domstolen, åsidosätter skyldigheten att respektera denna medlemsstats nationella identitet, ska denna författningsdomstol eller högsta domstol vilandeförklara målet och med stöd av artikel 267 FEUF hänskjuta frågan till EU-domstolen för ett förhandsavgörande, så att den domstolen kan avgöra om bestämmelsen är giltig mot bakgrund av artikel 4.2 FEU, eftersom EU-domstolen är ensam behörig att förklara att en unionsakt är ogiltig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 71).

231 När det gäller primärrätten beaktar EU-domstolen de krav som följer av artikel 4.2 FEU när den tolkar medlemsstaternas skyldigheter enligt bestämmelser i primärrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, punkt 92, och dom av den 7 september 2022, Cilevičs m.fl., C-391/20, EU:C:2022:638, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

232 När en domstol i en medlemsstat anser att den tolkning av en bestämmelse i primärrätten som EU-domstolen har gjort i ett avgörande inte uppfyller de krav som följer av artikel 4.2 FEU kan den emellertid inte, på grundval av sin egen tolkning av unionsrätten, med giltig verkan slå fast att EU-domstolen har meddelat ett avgörande som överskrider dess befogenhet och följaktligen underlåta att följa detta avgörande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 72). I ett sådant fall ankommer det på den nationella domstolen att, om det är nödvändigt, begära att EU-domstolen meddelar ett förhandsavgörande så att den domstolen kan bedöma

huruvida behovet att ta hänsyn till den berörda medlemsstatens nationella identitet, som kommer till uttryck i dess politiska och konstitutionella grundstrukturer, eventuellt kan påverka nämnda tolkning.

233 Mer allmänt gäller att, när det uppkommer en fråga vid en nationell domstol avseende omfattningen av unionens befogenheter eller lagenligheten av en sekundärrättsakt måste den domstolen – eftersom en sådan fråga avser tolkningen av unionsrätten och oavsett vilken ogiltighetsgrund som görs gällande – respektera EU-domstolens exklusiva behörighet, som utgör ett av de grundläggande kännetecknen för unionens domstolssystem.

234 I förevarande fall följer av det anförda att Trybunał Konstytucyjnys (Författningsdomstolens) argument i de omtvistade domarna, vilka anges i punkterna 197 och 198 ovan, avseende behovet att skydda Polens konstitutionella identitet, inte kan godtas.

235 Under dessa omständigheter ska det konstateras att Republiken Polen har åsidosatt den bindande verkan av EU-domstolens praxis, med beaktande av den tolkning av Polens konstitution som Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) gjorde i de omtvistade domarna.

236 Av detta följer att talan ska bifallas såvitt avser kommissionens andra anmärkning i dess helhet.

Den tredje anmärkningen

Parternas argument

237 Genom den tredje anmärkningen, som består av två delar, har kommissionen gjort gällande att Republiken Polen har åsidosatt sin skyldighet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU att säkerställa att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) uppfyller kravet på en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan.

238 Av den praxis från EU-domstolen som följer av domen av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C-487/19, EU:C:2021:798), framgår att oegentligheter i förfarandet för tillsättning av en tjänst som domare kan medföra ett åsidosättande inte endast av kravet på en domstol som har inrättats enligt lag, utan också av kravet på en domstols oavhängighet och opartiskhet. Enligt nämnda dom är detta fallet när en domare har tillsatts på ett sätt som uppenbart strider mot de grundläggande bestämmelserna om förfarandet för tillsättning av domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), vilka bestämmelser utgör en del av det polska domstolsväsendets upprättande och funktionssätt, vilket skapar en reell risk för att integriteten av det beslut som utnämningsförfarandet utmynnat i undergrävs. Detta kan ge upphov till rimligt tvivel hos enskilda rättssubjekt vad beträffar domarens oemottaglighet för yttre omständigheter och dennes neutralitet i förhållande till de intressen som ställs mot varandra, samt till att det för dessa framstår som om denna domare inte är oavhängig eller opartisk, vilket är ägnat att underminera det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.

239 Enligt kommissionen erbjuder Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) inte längre garantier för en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, dels på grund av de

uppenbara oegentligheter som, i uppenbar strid med polsk konstitutionell rätt, förekom vid utnämningen av domare vid denna domstol i december 2015, dels på grund av allvarliga oegentligheter vid utnämningen av ordföranden för nämnda domstol i december 2016. Eftersom de således utnämnda personerna deltar i verksamheten vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), ger var och en av dessa oegentligheter upphov till rimligt tvivel hos enskilda rättssubjekt vad beträffar denna domstols opartiskhet och oemottaglighet för yttre omständigheter.

240 Genom den tredje anmärkningens första del har kommissionen gjort gällande att valet av H.C., L.M. och M.M. som domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) för att ersätta de domare vilkas nioåriga förordnanden hade löpt ut den 6 november 2015 och deras tillträde till tjänster vid den domstolen utgör ett uppenbart åsidosättande av artikel 194.1 i Polens konstitution, enligt vilken sejmen endast kan välja en ny domare under den mandatperiod under vilken tjänsten i fråga har blivit ledig. Såsom bekräftas av Trybunał Konstytucyjnys domar av den 3 respektive den 9 december 2015 strider valet av H.C., L.M. och M.M. den 2 december 2015 och deras tillträde till tjänster vid Trybunał Konstytucyjny den 20 december 2016 mot denna bestämmelse.

241 Sejmen valde dessa personer den 2 december 2015, det vill säga under den åttonde mandatperioden, trots att sejmen den 8 oktober 2015, det vill säga under den sjunde mandatperioden, redan hade valt tre andra personer, nämligen R.H., A.J. och K.Ś., för att ersätta de domare vilkas nioåriga förordnanden skulle löpa ut den 6 november 2015. De tre personer som valdes den 2 december 2015 avlade samma dag ed inför Republiken Polens president. Den 20 december 2016 tillät J.P., som då innehade funktionen som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), att de tillträde sina tjänster. De personer som hade valts den 8 oktober 2015 fick däremot inte avlägga ed inför Republiken Polens president och kunde därför inte tillträda sina tjänster.

242 Republiken Polen hade inte genomfört Trybunał Konstytucyjnys (Författningsdomstolens) domar av den 3 respektive den 9 december 2015 vare sig den dag då fristen för att svara på kommissionens motiverade yttrande av den 15 juli 2022 löpte ut eller när talan i förevarande mål väcktes.

243 Kommissionen har dessutom påpekat att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i sin dom av den 7 maj 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mot Polen (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718), på grundval av samma omständigheter redan har slagit fast att en grundläggande nationell bestämmelse som är tillämplig på valet av domare till Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) har åsidosatts och att detta åsidosättande begicks särskilt av sejmen under den åttonde mandatperioden och av Republiken Polens president. Med tillämpning av den prövning i tre steg som har utarbetats i den praxis som bland annat följer av domen av den 1 december 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418), fastslog Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, i ovannämnda dom av den av den 7 maj 2021, att sökandebolaget hade berövats rätten till en ”domstol som har upprättats enligt lag”, vilken föreskrivs i artikel 6.1 i Europakonventionen, eftersom M.M. hade deltagit i förfarandet vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) och det vid valet av denna domare hade förekommit allvarliga oegentligheter som kränkte själva kärnan i denna rättighet.

244 Genom den tredje anmärkningens andra del har kommissionen gjort gällande att det förekom allvarliga oegentligheter vid utnämningen av J.P. till tjänsten som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) den 21 december 2016 och att de nödvändiga garantier för oavhängighet och opartiskhet som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU således har åsidosatts.

245 Kommissionen har i detta sammanhang förklarat att ordföranden för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) har en grundläggande roll i detta konstitutionella organs verksamhet, eftersom denne leder dess arbete, företräder det och utövar andra funktioner som föreskrivs i lagen. Enligt Trybunał Konstytucyjnys rättegångsregler beslutar ordföranden för den domstolen även om de interna förfarandena avseende ansökningar, rättsfrågor och talan rörande konstitutionella frågor samt utser de dömande sammansättningarna, ordförandena för dessa sammansättningar och referenterna.

246 Vad gäller genomförandet av det urvalsförfarande som ledde fram till utnämningen av J.P. har kommissionen påpekat att den polska lagstiftaren, när den dag närmade sig då förordnandet för den föregående ordföranden för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) skulle löpa ut, det vill säga den 19 december 2016, antog en rad lagar om revidering av förfarandet för val av kandidater till tjänsten som ordförande för nämnda domstol, vilket dittills hade föreskrivits i artikel 16 i lagen av den 22 juli 2016 om Författningsdomstolen, vars förenlighet med Polens konstitution hade bekräftats genom en dom av Trybunał Konstytucyjny av den 7 november 2016 (mål K 44/16).

247 Till att börja med antog sejmen, den 30 november 2016, ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (lag om Författningsdomstolens organisation och förfarandet vid den, Dz. U. position 2072). Därefter antog sejmen, den 13 december 2016, lagen om inledande bestämmelser, vari det i artikel 21 föreskrivs ett särskilt övergångsförfarande för val av de kandidater som ska föreslås för Republiken Polens president i syfte att utnämna en ny ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen). Förfarandet ska ledas av den ”domare som är tillförordnad ordförande för Trybunał Konstytucyjny”, vilket är en ny tjänst som inrättats genom artikel 18 i samma lag.

248 Den 20 december 2016, det vill säga samma dag som artiklarna 16–22 i lagen om inledande bestämmelser trädde i kraft och dagen efter det att A.R. – som dittills hade varit ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) – hade gått i pension, utnämnde Republiken Polens president, i enlighet med artikel 18 i nämnda lag, J.P. till tjänsten som ”den domare som är tillförordnad ordförande för Trybunał Konstytucyjny”, trots att det fanns en vice ordförande för den domstolen, nämligen S.B. Denna nya tjänst föreskrivs inte i Polens konstitution, eftersom det i artikel 194.2 i Polens konstitution endast nämns en ordförande och en vice ordförande för Trybunał Konstytucyjny. I de tidigare lagarna om denna domstols funktion föreskrevs för övrigt att i ordförandens frånvaro skulle dess vice ordförande eller – i fall av dennes förhinder – någon annan domare som hade utsetts av ordföranden, eller den äldsta domaren, fungera som tillförordnad ordförande.

249 Samma dag godkände J.P., som var nyutsedd tillförordnad ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), att de tre domare som i strid med artikel 194.1 i Polens konstitution hade valts den 2 december 2015 tillträdde sina tjänster vid nämnda domstol efter att ha avlagt ed inför Republiken Polens president. Dessutom kallade J.P. omedelbart till plenum, vari dessa tre personer redan ingick.

250 Av de fjorton domare som var närvarande vid mötet i plenum vägrade åtta att delta i omröstningen om kandidater till tjänsten som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) och en av dessa domare hade utan framgång hemställt att plenarsammanträdet skulle skjutas upp med en dag, så att samtliga domare kunde delta.

251 Trots att J.P. enligt artikel 20 i lagen om inledande bestämmelser hade en månad på sig från och med den 20 december 2016 för att, i enlighet med de närmare bestämmelserna i artikel 21 i samma lag, genomföra förfarandet för att för Republiken Polens president föreslå kandidater till tjänsten som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) vägrade J.P. emellertid att skjuta upp plenarsammanträdet.

252 Följaktligen valde Trybunał Konstytucyjnys (Författningsdomstolen) plenum den 20 december 2016, med sex röster av de fjorton närvarande domarna, två kandidater och föreslog dem för Republiken Polens president, nämligen J.P., som hade fått fem röster, och M.M., som i strid med artikel 194.1 i Polens konstitution hade valts till domare vid Trybunał Konstytucyjny den 2 december 2015 och som hade fått en röst. Den 21 december 2016 utsåg Republiken Polens president J.P. till tjänsten som ordförande för Trybunał Konstytucyjny.

253 Kommissionen har påpekat att även om reglerna och principerna för val av ordförande och vice ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) i Polen omfattas av det lagstiftande området, är den polska lagstiftaren, enligt praxis från Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), skyldig att iaktta de konstitutionella principerna om integritet och effektivitet hos de offentliga institutionernas akter, principen om maktdelning och maktbalans samt principen om respekt för nämnda domstols behörighet.

254 Förfarandet för val av kandidater till tjänsten som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) genomfördes på grundval av övergångsbestämmelserna i lagen om inledande bestämmelser, som på ett grundläggande sätt hade ändrat urvalsförfarandet. Enligt artikel 16.4 i lagen av den 22 juli 2016 om Författningsdomstolen skulle nämligen valet av kandidater till tjänsten som ordförande eller vice ordförande ske under en del av sammanträdet i plenum för vilken den äldsta av de domare som deltog i sammanträdet fungerade som ordförande. Enligt artikel 16.7 i samma lag kunde val dessutom hållas endast om åtminstone tio domare av det totala antalet domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) deltog i plenarsammanträdet.

255 Artikel 21 i lagen om inledande bestämmelser trädde i kraft den 20 december 2016 och tillämpades omedelbart av den domare som var tillförordnad ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) och som följande dag utnämndes till ordförande för den.

256 I sin dom av den 7 november 2016 hade Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) emellertid fastslagit att det stred mot artikel 194.2 i Polens konstitution att för Republiken Polens president föreslå kandidater som inte stöddes av en majoritet av domarna vid Trybunał Konstytucyjny eller som endast hade erhållit en röst. Av punkterna 61 och följande punkter i domskälen till nämnda dom följer att denna bestämmelse kräver att de berörda personerna har föreslagits som kandidater av Trybunał Konstytucyjny i plenum och inte har föreslagits av minoritetsgrupper eller endast av vissa domare.

257 Enligt kommissionen var det således i strid med Polens konstitution som J.P. valdes och föreslogs för Republiken Polens president som kandidat till tjänsten som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), eftersom hon endast hade erhållit fem röster av de fjorton domare som närvarade i plenum och tre av dessa röster dessutom härrörde från domare som hade utnämnts till Trybunał Konstytucyjny i strid med artikel 194.1 i Polens konstitution.

258 Kommissionen anser att de åsidosättanden av artikel 194 i Polens konstitution som häftar vid förfarandet för utnämning av dessa tre domare och vid förfarandet i flera steg för utnämning av ordföranden för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) möjliggjordes genom en rad ändringar av lagstiftningen och en rad beslut av Republiken Polens president som skapade en situation där den lagstiftande och verkställande makten kan ha uppfattats direkt påverka Trybunał Konstytucyjnys sammansättning och funktion. Denna kedja av händelser utgjorde oegentligheter som var för sig var av sådant slag och av sådant allvar att de gav upphov till en reell risk för att den lagstiftande och den verkställande makten kunde missbruka utnämningsmakten med avseende på Trybunał Konstytucyjny på ett sätt som undergrävde integriteten av det beslut som utnämningsförfarandet utmynnat i och därigenom gav upphov till rimligt tvivel hos enskilda vad beträffar nämnda domstols oavhängighet och opartiskhet.

259 Republiken Polen har medgett att den tredje anmärkningen är välgrundad.

Domstolens bedömning

– *Den tredje anmärkningens första del*

260 Som det har erinrats om i punkterna 105, 107 och 108 ovan ålägger artikel 19.1 andra stycket FEU medlemsstaterna att inrätta ett system med rättsmedel och förfaranden som sörjer för att enskildas rätt till ett effektivt domstolsskydd iakttas inom de områden som omfattas av unionsrätten, bland annat genom att säkerställa att de instanser som i egenskap av domstolar har att avgöra frågor som rör tillämpningen eller tolkningen av unionsrätten uppfyller de krav som säkerställer iakttagandet av ett sådant skydd, däribland kravet på att dessa instanser ska vara oavhängiga och opartiska.

261 I förevarande fall är det utrett att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) kan komma att pröva frågor som rör tillämpningen eller tolkningen av unionsrätten och därmed – i egenskap av ”domstol” i den mening som avses i unionsrätten – ingår i det polska rättsmedelsystemet inom ”de områden som omfattas av unionsrätten” i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU, såsom den begäran om förhandsavgörande som nämnda domstol ingav i det mål som avgjordes genom domen av den 7 mars 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174) för övrigt vittnar om. Således måste Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) uppfylla kraven på ett effektivt domstolsskydd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny, C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

262 Garantier om tillgång till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag – i synnerhet garantier avseende vilka grundläggande kännetecken en sådan domstol ska ha och hur den ska vara sammansatt – utgör hörnstenen i rätten till en rättvis rättegång. Om det uppstår grundade tvivel huruvida en domstol, i dess aktuella sammansättning, utgör en sådan domstol, är en kontroll av detta nödvändig med hänsyn till det förtroende som domstolar i ett demokratiskt samhälle måste inge dem som faller under deras jurisdiktion (se, för ett liknande resonemang,

dom av den 22 februari 2022, Openbaar Ministerie (Domstol som inrättats enligt lag i den utfärdande medlemsstaten), C-562/21 PPU och C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, punkt 58 och där angiven rättspraxis).

263 Enligt EU-domstolens fasta praxis förutsätter de garantier för oavhängighet och opartiskhet som erfordras enligt unionsrätten att det finns regler – särskilt vad gäller en domstols sammansättning, utnämningar, tjänsternas varaktighet och grunderna för ledamöternas röstnedläggelse, jäv och återkallande av röst – som utesluter allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande domstolens oemottaglighet för yttre omständigheter och dess neutralitet i förhållande till de intressen som står mot varandra (dom av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning), C-487/19, EU:C:2021:798, punkt 109, och dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 93 och där angiven rättspraxis).

264 Domare måste skyddas mot yttre inblandning eller påtryckningar som skulle kunna äventyra deras oavhängighet. De regler som är tillämpliga på domares ställning och tjänsteutövning ska särskilt göra det möjligt att utesluta inte bara all direkt påverkan i form av instruktioner utan även mer indirekt påverkan som kan inverka på deras beslutsfattande, och därmed utesluta att det framstår som att domarna i fråga inte är oavhängiga eller opartiska, då detta skulle underminera det förtroende som enskilda rättssubjekt måste kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat (dom av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning), C-487/19, EU:C:2021:798, punkt 110, och dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 94 och där angiven rättspraxis).

265 Kravet på en ”domstol som har inrättats enligt lag”, i den mening som avses i unionsrätten, syftar dessutom till att förhindra att organisationen av domstolsväsendet överlåts till den verkställande maktens fria skön och att se till att detta område regleras av en lag som antas av den lagstiftande makten på ett sätt som är förenligt med de bestämmelser som reglerar utövandet av dess befogenhet. Detta uttryck återspeglar bland annat rättsstatsprincipen och avser inte endast den rättsliga grunden för en domstols själva existens, utan även en domstols sammansättning i respektive mål samt alla andra bestämmelser i nationell rätt vars åsidosättande gör att en eller flera domares deltagande i prövningen av målet betraktas som rättsstridigt, vilket särskilt innefattar bestämmelser om den berörda domstolens ledamöters oavhängighet och opartiskhet (dom av den 26 mars 2020, Omprövning Simpson/rådet och HG/kommissionen, C-542/18 RX-II och C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punkt 73 och där angiven rättspraxis).

266 Detta krav, som är nära förbundet med bland annat kravet på oavhängighet, omfattar, till sin själva natur, förfarandet för utnämning av domare. Ett sätt att bedöma i vilken grad en domstol är oavhängig är att beakta på vilket sätt rättens ledamöter har tillsatts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juli 2024, Valančius, C-119/23, EU:C:2024:653, punkterna 49 och 50 och där angiven rättspraxis).

267 Förvisso kan inte varje fel som kan inträffa under förfarandet för utnämning av en domare ge upphov till tvivel om domarens oavhängighet och opartiskhet och följaktligen om huruvida den dömande sammansättning där denna domare ingår utgör en ”oavhängig och opartisk domstol som inrättats enligt lag”, i den mening som avses i unionsrätten (dom av den 29 mars 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, punkt 123).

268 Enligt fast rättspraxis utgör emellertid det förhållandet att det förekommit oegentligheter i samband med utnämningen av domare i det aktuella domstolsväsendet ett åsidosättande av kravet på att en domstol ska vara inrättad enligt lag, särskilt när oegentligheten är av sådant slag och av sådant allvar att den ger upphov till en reell risk för att andra delar av statsmakten, särskilt den verkställande makten, kan komma att missbruka utnämningsmakten på ett sätt som undergräver integriteten av det beslut som utnämningsförfarandet utmynnat i och därigenom ger upphov till rimligt tvivel hos enskilda vad beträffar den eller de berörda domarnas oavhängighet och opartiskhet. Detta är fallet när det är fråga om grundläggande bestämmelser som utgör en del av det aktuella domstolsväsendets upprättande och funktionssätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning), C-487/19, EU:C:2021:798, punkt 130, och dom av den 29 juli 2024, Valančius, C-119/23, EU:C:2024:653, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

269 För att det ska kunna fastställas att kravet på att en domstol ska ha inrättats enligt lag har åsidosatts och att detta åsidosättande har fått vissa följder krävs det en helhetsbedömning av ett antal omständigheter som sammantagna bidrar till att väcka rimligt tvivel hos enskilda vad gäller domarnas oavhängighet och opartiskhet (dom av den 22 februari 2022, Openbaar Ministerie (Domstol som inrättats enligt lag i den utfärdande medlemsstaten), C-562/21 PPU och C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, punkt 74 och där angiven rättspraxis).

270 I förevarande fall föranleder de faktiska och rättsliga omständigheter som beskrivs i punkterna 50–56 och 59 ovan slutsatsen att valet av H.C., L.M. och M.M. den 2 december 2015, under sejmens åttonde mandatperiod, till tjänster som domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) för att ersätta de domare vilkas nioåriga förordnanden hade löpt ut den 6 november 2015, genomfördes på ett sätt som uppenbart strider mot en grundläggande bestämmelse om utnämning av domare vid den domstolen, nämligen artikel 194.1 i Polens konstitution, såsom den artikeln har tolkats av Trybunał Konstytucyjny, enligt vilken en domare ska väljas av sejmen under den mandatperiod under vilken domartjänsten i fråga har blivit ledig. Detta val rörde dessutom domartjänster vid Trybunał Konstytucyjny som redan hade blivit lagligt tillsatta med de tre domare som valdes den 8 oktober 2015 under sejmens sjunde mandatperiod (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 7 maj 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mot Polen, CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, § 268, 275 och 277).

271 Enligt den grundläggande bestämmelse om förfarandet för utnämning av domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) som anges i föregående punkt var Republiken Polens president skyldig att omedelbart låta de domare som valdes av sejmen den 8 oktober 2015 avlägga domared och hade ingen befogenhet att blanda sig i det val av domare vid nämnda domstol som ankom på sejmen och att vägra att låta dessa tre domare avlägga ed. Att Republiken Polens president vägrade att låta de tre domare som hade valts den 8 oktober 2015 avlägga ed och tillät att ed avlades av de tre domare som hade valts den 2 december 2015 stred också mot de nationella grundläggande bestämmelserna om utnämning av domare vid Trybunał Konstytucyjny (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 7 maj 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mot Polen, CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, §§ 269, 270 och 278).

272 Framför allt mot bakgrund av dessa överväganden fastslog Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att de polska lagstiftande och verkställande organens åsidosättande av Trybunał Konstytucyjnys (Författningsdomstolens) domar av den 3 respektive den 9 december 2015 rörande giltigheten av valet av domare till den domstolen negativt har undergrävt ändamålet med kravet på en ”domstol som upprättats enligt lag”, vilket är att skydda domstolsväsendet mot en

rättsstridig yttre påverkan och att det vid valet av de tre domarna den 2 december 2015 hade förekommit allvarliga oegentligheter som kränkt det väsentliga innehållet i rätten till en ”domstol som upprättats enligt lag”, vilken föreskrivs i artikel 6 i Europakonventionen (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 7 maj 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mot Polen, CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, §§ 281, 289 och 290, och Europadomstolen, 15 mars 2022, Grzęda mot Polen, CE:ECHR:2022:0315JUD00435721, § 277).

273 På grundval av de faktiska och rättsliga omständigheter som beskrivs i punkterna 50–56 och 59 ovan delar EU-domstolen den bedömning som gjorts av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, och drar således slutsatsen att utnämningen av H.C., L.M. och M.M. och deras tillträdande av sina tjänster skedde på ett sätt som uppenbart strider mot de grundläggande bestämmelserna om förfarandet för utnämning av domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), vilka bestämmelser utgör en del av det polska domstolsväsendets upprättande och funktionssätt, i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkt 268 ovan.

274 Dessa omständigheter föranleder även slutsatsen att de förhållanden under vilka H.C., L.M. och M.M. utnämndes och tillträdde sina tjänster innebär ett åsidosättande av de krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU, eftersom integriteten av det beslut som utnämningsförfarandet utmynnat i undergrävts, vilket gett upphov till rimligt tvivel hos enskilda rättssubjekt vad beträffar dessa domares oemottaglighet för yttre omständigheter, deras neutralitet i förhållande till de intressen som står mot varandra och deras oavhängighet och opartiskhet, vilket är ägnat att underminera det förtroende som enskilda rättssubjekt måste kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.

275 Det är förvisso utrett att av de tre domare som sejmen valde den 2 december 2015, under den åttonde mandatperioden, var det endast M.M. som fortfarande innehade sin tjänst som domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) den dag då den frist som angavs i det motiverade yttrandet löpte ut, vilket är referensdag för att bedöma huruvida artikel 258 FEUF har åsidosatts. Emellertid framgår det även att på denna referensdag hade de tre domare som sejmen lagligen hade valt 8 oktober 2015, under den sjunde mandatperioden, ännu inte avlagt ed inför Republiken Polens president och hade således inte kunnat tillträda sina tjänster som domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen). De avgöranden som de tre domare som valdes den 2 december 2015 hade deltagit i gällde dessutom fortfarande i den polska rättsordningen på nämnda referensdag.

276 Det ska således konstateras att Republiken Polen har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, eftersom Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), på grund av oegentligheterna i förfarandet för utnämning av tre av dess ledamöter i december 2015, inte uppfyller kraven på en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

277 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan bifallas såvitt avser den första delen av kommissionens tredje anmärkning.

– *Den tredje anmärkningens andra del*

278 Det är utrett att ordföranden för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) har en grundläggande roll i nämnda domstols verksamhet. Enligt dess rättegångsregler beslutar ordföranden nämligen om de interna förfarandena avseende ansökningar, rättsfrågor och talan

rörande konstitutionella frågor samt utser de dömande sammansättningarna, ordförandena för dessa sammansättningar och referenterna. Ordföranden leder dessutom arbetet i nämnda domstol, företräder den och utövar andra i lag föreskrivna uppgifter.

279 Eftersom den person som innehar tjänsten som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) således kan utöva ett visst inflytande över dess verksamhet, är det särskilt viktigt att denna person agerar objektivt och opartiskt vid utövandet av sina uppgifter och således är skyddad mot eventuell inblandning utifrån som kan äventyra vederbörandes oavhängighet. Det är därför nödvändigt att bestämmelserna om förfarandet för utnämning till denna tjänst är utformade på ett sådant sätt att de inte kan föranleda några rimliga tvivel om huruvida ordförandens befogenheter och funktioner används som ett instrument för inblandning i nämnda domstols dömande verksamhet eller för politisk kontroll över denna verksamhet och mer allmänt om huruvida nämnda domstol är oemottaglig för yttre omständigheter och är neutral i förhållande till de intressen som står mot varandra, såsom det krävs enligt den rättspraxis som anges i punkterna 263 och 264 ovan.

280 Enligt vad som konstateras i punkterna 266–269 ovan omfattar kravet på en ”domstol som har inrättats enligt lag” och kravet på oavhängighet förfarandet för utnämning av ordföranden för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) och innebär att de grundläggande bestämmelserna om utnämningsförfarandet måste iakttas.

281 Enligt den praxis från Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) som anges i punkt 256 ovan kräver artikel 194.2 i Polens konstitution, vilken ska betraktas som en grundläggande bestämmelse om utnämningsförfarandet i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkt 268 ovan, att de kandidater som föreslås för Republiken Polens president till tjänsten som ordförande för nämnda domstol har valts av Trybunał Konstytucyjny i plenum. Denna bestämmelse, såsom den har tolkats av den domstolen, innebär att det strider mot Polens konstitution att för Republiken Polens president föreslå en kandidat som endast har erhållit en röst, eller kandidater som har utsetts av minoritetsgrupper eller endast av vissa domare.

282 Förfarandet för val av kandidater till tjänsten som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), i syfte att föreslå dem för Republiken Polens president, genomfördes emellertid med tillämpning av övergångsbestämmelser som föreskrivs i lagen om inledande bestämmelser, vilken antogs av den polska lagstiftaren den 13 december 2016, det vill säga strax innan förordnandet för nämnda domstols tjänstgörande ordförande löpte ut den 19 december 2016, och vilken på ett grundläggande sätt ändrade förfarandets genomförande.

283 I lagen om inledande bestämmelser föreskrivs således, i artikel 18, att Republiken Polens president får anförtro utövandet av uppgifterna som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) till en domare vid den domstolen och i artikel 20 i samma lag föreskrivs att förfarandet för att för Republiken Polens president föreslå kandidater till tjänsten som ordförande för nämnda domstol ska genomföras av ”den domare som är tillförordnad ordförande” för den domstolen. I de tidigare reglerna i artikel 16.4 i lagen av den 22 juli 2016 om Författningsdomstolen föreskrevs emellertid att den del av sammanträdet i plenum som avsåg valet av kandidater till tjänsten som ordförande eller vice ordförande skulle ledas av den äldsta av de domare som deltog i sammanträdet.

284 I artikel 21.7 i lagen om inledande bestämmelser anges dessutom att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) i plenum, som kandidater till tjänsten som ordförande för den domstolen, ska föreslå de domare som har erhållit åtminstone fem röster vid omröstningen, och i

artikel 21.8 tilläggs att om det antal röster som krävs har erhållits av endast en domare, ska plenum som kandidater föreslå den domare som har erhållit minst de fem röster som krävs och – bland de domare som inte har erhållit minst de fem röster som krävs – den domare som har erhållit störst stöd.

285 I förevarande fall utnämnde Republiken Polens president den 20 december 2016, det vill säga dagen efter det att Trybunał Konstytucyjnys (Författningsdomstolens) föregående ordförande hade gått i pension, i enlighet med artikel 18 i lagen om inledande bestämmelser J.P. till den nyinrättade tjänsten som ”den domare som är tillförordnad ordförande” vid nämnda domstol, trots att det redan fanns en vice ordförande. Samma dag, den 20 december 2016, kallade J.P. – som hade godkänt att de tre domare som, i uppenbar strid med artikel 194.1 i Polens konstitution, hade valts den 2 december 2015 tillträdde sina tjänster – i enlighet med artikel 20 i lagen om genomförandebestämmelser till ett sammanträde i plenum som också skulle hållas samma dag, i syfte att välja de kandidater till tjänsten som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) som skulle föreslås för Republiken Polens president.

286 En av domarna vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) hemställde, med hänvisning till den korta fristen för kallelse till sammanträdet, att det skulle skjutas upp, så att det var möjligt för samtliga domare att delta. J.P., som enligt artikel 20 i lagen om inledande bestämmelser hade en månad på sig att genomföra valförfarandet, vägrade emellertid att bifalla denna begäran. Av de fjorton domare vid Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) som således närvarade under sammanträdet i plenum godtog endast sex domare, däribland H.C., L.M. och M.M., vilka hade valts av sejmen den 2 december 2015, att delta i omröstningen. Till följd av omröstningen erhöll J.P. fem röster och M.M. en röst. Dessa båda domare föreslogs därför för Republiken Polens president som kandidater till tjänsten som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen). Den 21 december 2016 utnämndes J.P., som således endast hade erhållit fem röster av de fjorton domare som närvarade i plenum, till tjänsten som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) av Republiken Polens president.

287 Det är riktigt att det kan förefalla som om föreslåendet för Republiken Polens president av J.P. och M.M. som kandidater till tjänsten som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) skedde i överensstämmelse med artikel 21.7 och 21.8 i lagen om inledande bestämmelser.

288 Det ska emellertid påpekas att H.C., L.M. och M.M., som hade valts den 2 december 2015, fanns med bland de sex domare som i plenarsammanträdet den 20 december 2016 deltog i valet av kandidater till tjänsten som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen). Den omständigheten att artikel 194.1 i Polens konstitution och de krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU uppenbart åsidosattes vid valet av dessa tre domare medför att deras deltagande i sammanträdet var rättsstridigt, liksom de röster som de avgav vid valet av kandidater till tjänsten som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen). Det måste följaktligen konstateras att J.P. inte på ett korrekt sätt kan anses ha erhållit de fem röster som krävs enligt artikel 21.8 i lagen om inledande bestämmelser.

289 Det framgår således att när J.P. och M.M. föreslogs för Republiken Polens president som kandidater till tjänsten som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) och när Republiken Polens president utnämnde J.P. till denna tjänst skedde detta genom åsidosättande av den grundläggande bestämmelse om förfarandet för utnämning av ordföranden som föreskrivs i artikel 21.8 i lagen om inledande bestämmelser.

290 Dessutom och framför allt är det uppenbart att utnämningen av J.P. stred mot artikel 194.2 i Polens konstitution, eftersom denna bestämmelse, såsom det har konstaterats i punkt 281 ovan, utgör hinder för att kandidater som har valts av minoritetsgrupper eller endast av vissa domare föreslås för Republiken Polens president.

291 De oegentligheter som anges i de båda föregående punkterna kan följaktligen ge upphov till rimligt tvivel hos enskilda rättssubjekt vad beträffar J.P:s användning av befogenheterna och funktionerna som tillförordnad ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) som ett medel att påverka nämnda domstols dömande verksamhet eller utöva politisk kontroll över denna verksamhet och följaktligen vad beträffar nämnda domstols oavhängighet och opartiskhet.

292 Under dessa omständigheter är det inte nödvändigt att pröva huruvida de övergångsbestämmelser som förskrivs i lagen om inledande bestämmelser – på grundval av vilka förfarandet för val av kandidater till tjänsten som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) genomfördes – eller de övriga omständigheter avseende nämnda förfarande som anges i punkterna 285 och 286 ovan uppfyller de krav som anges i punkterna 263 och 264 ovan.

293 Slutligen ska det påpekas att J.P. fortfarande innehade tjänsten som ordförande för Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) den dag då den frist som angavs i det motiverade yttrandet löpte ut. Det är dessutom utrett att de avgöranden som J.P. hade deltagit i alltjämt fortbestod i den polska rättsordningen den dag då nämnda frist löpte ut.

294 Det ska således konstateras att Republiken Polen har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, eftersom Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) på grund av oegentligheterna i förfarandet för utnämning av dess ordförande i december 2016 inte uppfyller kraven på en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

295 Av detta följer att även den andra delen av kommissionens tredje anmärkning är välgrundad och att talan följaktligen ska bifallas såvitt avser denna anmärkning i dess helhet.

296 Mot bakgrund av det anförda finner EU-domstolen följande:

– Med beaktande av den tolkning av Polens konstitution som Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) gjorde i dom av den 14 juli 2021 (mål P 7/20) och i dom av den 7 oktober 2021 (mål K 3/21), har Republiken Polen åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU.

– Med beaktande av den tolkning som Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) gjorde i dom av den 14 juli 2021 (mål P 7/20) och i dom av den 7 oktober 2021 (mål K 3/21), har Republiken Polen åsidosatt sina skyldigheter enligt principerna om unionsrättens autonomi, företräde, effektivitet och enhetliga tillämpning samt enligt principen att EU-domstolens domar har bindande verkan.

– Republiken Polen har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, eftersom Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) inte uppfyller kraven på en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag på grund av oegentligheterna i samband med förfarandena för tillsättning av tre ledamöter i december 2015 och för tillsättning av den domstolens ordförande i december 2016.

Rättegångskostnader

297 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Polen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Polen har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas och Polen ska förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.

298 Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Konungariket Belgien och Konungariket Nederländerna bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) – **Med beaktande av den tolkning av Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Republiken Polens konstitution) som Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) gjorde i dom av den 14 juli 2021 (mål P 7/20) och i dom av den 7 oktober 2021 (mål K 3/21), har Republiken Polen åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU.**

– **Med beaktande av den tolkning som Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) gjorde i dom av den 14 juli 2021 (mål P 7/20) och i dom av den 7 oktober 2021 (mål K 3/21), har Republiken Polen åsidosatt sina skyldigheter enligt principerna om unionsrättens autonomi, företräde, effektivitet och enhetliga tillämpning samt enligt principen att EU-domstolens domar har bindande verkan.**

– **Republiken Polen har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, eftersom Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) inte uppfyller kraven på en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag på grund av oegentligheterna i samband med förfarandena för tillsättning av tre ledamöter i december 2015 och för tillsättning av den domstolens ordförande i december 2016.**

2) **Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska kommissionen.**

3) **Konungariket Belgien och Konungariket Nederländerna ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter

[i] Det har gjorts en språklig justering av punkt 296 och domslutet i denna text efter det att avgörandet först publicerades online.