Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS BESLUT (stora avdelningen)

den 8 april 2020*

”Interimistiskt förfarande – Artikel 279 FEUF – Ansökan om interimistiska åtgärder – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Oavhängigheten hos Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen)”

I mål C-791/19 R,

angående en ansökan om interimistiska åtgärder enligt artikel 279 FEUF och artikel 160.2 i domstolens rättegångsregler, som getts in den 23 januari 2020,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av K. Banks, H. Krämer och S.L. Kalėda, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

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

**Konungariket Danmark**, företrätt av M. Wolff, i egenskap av ombud,

**Konungariket Nederländerna**, företrätt av M.K. Bulterman och J. Langer, båda i egenskap av ombud,

**Republiken Finland**, företrädd av M. Pere, i egenskap av ombud,

**Konungariket Sverige**, företrätt av A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg och H. Eklinder, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

mot

**Republiken Polen**, företrädd av B. Majczyna, D. Kupczak, S. Żyrek, A. Dalkowska och A. Gołaszewska, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

* Rättegångsspråk: polska.

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta (referent), avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, S. Rodin och P.G. Xuereb samt domarna E. Juhász, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, N. Piçarra och N. Wahl,

efter att ha hört generaladvokaten E. Tanchev,

följande

**Beslut**

1 Europeiska kommissionen har i sin ansökan om interimistiska åtgärder yrkat att domstolen ska

– förplikta Republiken Polen att, fram till dess att domstolen meddelar dom i sak,

  – tillfälligt upphöra med tillämpningen av bestämmelserna i artikel 3.5, artikel 27 och artikel 73.1 i ustawa o Sądzie Najwyższym (lag om Högsta domstolen) av den 8 december 2017 (Dz. U. 2018, position 5), i dess ändrade lydelse (nedan kallad lagen om Högsta domstolen), som utgör grunden för behörigheten för Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) (nedan kallad avdelningen för disciplinära mål) att i såväl första som andra instans avgöra disciplinära mål avseende domare,

  – underlåta att överföra pågående mål vid avdelningen för disciplinära mål till en dömande sammansättning som inte uppfyller kraven på oavhängighet, vilka bland annat fastställs i dom 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) (nedan kallad domen i målet A.K.), och

  – underrätta kommissionen, senast en månad efter delgivningen av domstolens beslut med förordnande av de begärda interimistiska åtgärderna, om samtliga åtgärder som vidtagits för att fullt ut efterkomma detta beslut,

– förplikta Republiken Polen att ersätta rättegångskostnaderna.

2 Kommissionen har dessutom förbehållit sig rätten att inge en kompletterande ansökan om förordnande om vite för det fall det skulle följa av de uppgifter som lämnats till kommissionen att Polen inte till fullo har iakttagit de åtgärder som förordnats med anledning av ansökan om interimistiska åtgärder.

3 Begäran har framställts i ett mål om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts av kommissionen den 25 oktober 2019 (nedan kallat talan om fördragsbrott) om fastställelse av att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter

– enligt artikel 19.1 andra stycket FEU genom att

  – tillåta att innehållet i ett rättsligt avgörande blir föremål för ett disciplinärt förfarande gentemot domare vid allmänna domstolar (artikel 107.1 i ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lag om allmänna domstolars organisation) av den 27 juli 2001 (Dz. U. 2001, nr 98, position 1070), i dess ändrade lydelse (Dz. U. 2019, position 1495) (nedan kallad lagen om allmänna domstolars organisation) och artikel 97.1 och 97.3 i lagen om Högsta domstolen),

  – underlåta att säkerställa oavhängigheten och opartiskheten hos Högsta domstolens avdelning för disciplinära mål, på vilken det ankommer att överpröva beslut i disciplinära förfaranden gentemot domare (artiklarna 3 led 5, 27 och 73.1 i lagen om högsta domstolen, jämförda med artikel 9a i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lagen om det nationella domstolsrådet) av

den 12 maj 2011 (Dz. U. 2011, nr 126, position 714), i dess lydelse enligt ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (lag om ändring av lagen om nationella domstolsrådet och vissa andra lagar) av den 8 december 2017 (Dz. U. 2018, position 3) (nedan kallad lagen om KRS),

– tillerkänna ordföranden vid högsta domstolens avdelning för disciplinära mål befogenhet att skönsmässigt utse behörig domstol för disciplinära förfaranden i första instans i mål gällande domare vid allmänna domstolar (artiklarna 110.3 och 114.7 i lagen om allmänna domstolars organisation), och sålunda underlåta att säkerställa att dessa disciplinära förfaranden prövas av en domstol som ”inrättats enligt lag”, och

– tillerkänna justitieministern befogenhet att utse en tjänsteman med ansvar för disciplinfrågor vid justitieministeriet (artikel 112 b i lagen om allmänna domstolars organisation) och således underlåta att säkerställa att disciplinära förfaranden gentemot domare vid allmänna domstolar prövas inom rimlig tid genom att föreskriva att beslut om utseende av ett ombud och ombudets övertagande av försvaret inte har någon suspensiv verkan på det disciplinära förfarandets handläggning (artikel 113 a i lagen om allmänna domstolars organisation) och att disciplindomstolen fortsätter förfarandet även om den berörda domaren, som underrättats, eller dennes ombud har laga förfall (artikel 115 a.3 i lagen om allmänna domstolars organisation), och sålunda underlåta att säkerställa rätten till försvar för domare i allmän domstol som är föremål för disciplinåtgärder,

– och att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt 267 andra och tredje stycket FEUF genom att tillåta att domstolars rätt att hänskjuta frågor till EU-domstolen för ett förhandsavgörande begränsas av risken för att ett disciplinärt förfarande inleds.

4 Med tillämpning av artikel 161.1 i rättegångsreglerna beslutade domstolens vice ordförande att hänskjuta den aktuella ansökan till domstolen, som med hänsyn till målets betydelse hänsköt det till stora avdelningen i enlighet med artikel 60.1 i rättegångsreglerna.

5 Den 9 mars 2020 yttrade sig parterna muntligen vid ett sammanträde inför stora avdelningen.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Lagen om Högsta domstolen*

6 Genom lagen om Högsta domstolen, som trädde i kraft den 3 april 2018, inrättades två nya avdelningar vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), däribland avdelningen för disciplinära mål, som avses i artikel 3 punkt 5 i nämnda lag.

7 I artikel 20 i lagen anges följande:

”Vad avser avdelningen för disciplinära mål och de domare som tjänstgör på den avdelningen, ska de befogenheter som tillkommer ordföranden för [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)]:

– i enlighet med vad som anges i artikel 14.1 punkterna 1, 4 och 7, artikel 31.1, artikel 35.2, artikel 36.6, artikel 40.1 och 40.4 och artikel 51.7 och 51.14, utövas av den ordförande för [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] som leder arbetet på avdelningen för disciplinära mål;

– i enlighet med artikel 14.1 punkt 2 och artikel 55.3 andra meningen, utövas av förste ordföranden för [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] i samförstånd med den ordförande för [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] som leder arbetet på avdelningen för disciplinära mål.”

8 Artikel 27.1 i samma lag har följande lydelse:

”Avdelningen för disciplinära mål ska vara behörig att avgöra följande mål och ärenden:

1) disciplinära mål:
   a) med avseende på domare vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)]
   b) som prövas av [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] i samband med disciplinära förfaranden enligt följande lagar:

      …

      – lagen om de allmänna domstolarnas organisation av den 27 juli 2001,

      …

2) arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål med avseende på domare vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)];

3) mål som rör pensionering av domare vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)].”

9 Artikel 73.1 i lagen om Högsta domstolen har följande lydelse:

”De disciplinära domstolarna i disciplinära mål avseende domare vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] är följande:

1) I första instans [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)], i sammansättning av två domare på avdelningen för disciplinära mål och en lekmannadomare vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)].

2) I andra instans [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)], i sammansättning av tre domare på avdelningen för disciplinära mål och två lekmannadomare från [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)].”

10 I artikel 97 i denna lag anges följande:

”1. Om [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] konstaterar att det har skett ett uppenbart åsidosättande av reglerna vid prövningen av ett mål – oberoende av dess övriga befogenheter – ska [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] underrätta den berörda domstolen om det konstaterade felet. Innan underrättelsen av det konstaterade felet lämnas är [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] skyldig att informera den eller de domare som ingår i den dömande sammansättningen om möjligheten att inkomma med skriftliga förklaringar inom 7 dagar. Att ett fel upptäcks och konstateras påverkar inte utgången i målet.

…

3. [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] får, om den lämnar underrättelse om ett konstaterat fel, framställa en begäran om prövning i ett disciplinärt mål vid en disciplinär domstol. [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] är disciplinär domstol i första instans.”

### *Lagen om de allmänna domstolarnas organisation*

11 I artikel 107.1 i lagen om de allmänna domstolars organisation föreskrivs följande:

”En domare åläggs disciplinärt ansvar för fel i tjänsten (överträdelser av disciplinär karaktär) i bland annat följande fall:

1) Tydligt och uppenbart åsidosättande av rättsregler.

…

5) Kränkning av tjänstens värdighet.”

12 Artikel 110.1 och 110.3 i denna lag har följande lydelse:

”1. Disciplinära mål som rör domare prövas

1) i första instans,
   a) vid disciplinära domstolar inom appellationsdomstolarna, i en sammansättning av tre domare,
   b) vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)], i en sammansättning av två domare från avdelningen för disciplinära mål och en lekmannadomare vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)], i fråga om uppsåtliga brott som omfattas av allmänt åtal eller uppsåtliga skattebrott eller i mål där [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] begär prövning i ett disciplinärt mål i samband med att fel konstaterats,

2) i andra instans, vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)], i en sammansättning av två domare vid avdelningen för disciplinära mål och en lekmannadomare vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)].

…

3. En disciplinär domstol inom vars domkrets den domare som är föremål för det disciplinära förfarandet utövar sin tjänst får inte pröva de mål som avses i led 1 punkt 1 a. Den ordförande för [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] som leder arbetet på avdelningen för disciplinära mål ska utse den disciplinära domstol som är behörig att pröva målet på begäran av tjänstemannen med ansvar för disciplinfrågor.”

### *Lagen om KRS*

13 Artikel 9a i lagen om KRS lyder enligt följande:

”1. Sejmen [(parlamentet)] ska bland domarna vid Sąd Najwyższy [(Högsta domstolen)], allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar och militärdomstolar utse femton ledamöter till Krajowa Rada Sądownictwa [(nationella domstolsrådet)] för en allmän ämbetsperiod om fyra år.

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

3. Den allmänna ämbetsperioden för de nya ledamöter i [nationella domstolsrådet] som utsetts bland domarna ska inledas dagen efter den dag då de valdes. Avgående ledamöter i [nationella domstolsrådet] ska fullgöra sina tjänsteuppgifter till och med den dag då de nya ledamöterna i [nationella domstolsrådet] inleder sin allmänna ämbetsperiod.”

14 Övergångsbestämmelsen i artikel 6 i lagen om ändring av lagen om Nationella domstolsrådet och vissa andra lagar, som trädde i kraft den 17 januari 2018, har följande lydelse:

”Ämbetsperioden för de ledamöter i [nationella domstolsrådet] som avses i artikel 187.1 punkt 2 i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [Republiken Polens konstitution], och som valts på grundval av nu gällande bestämmelser, ska löpa fram till och med dagen innan ämbetsperioden inleds för de nya ledamöterna i [nationella domstolsrådet], men får inte överstiga 90 dagar från och med den dag då denna lag träder i kraft, om den inte redan har upphört på grund av att ämbetsperioden löpt ut.”

## Det administrativa förfarandet

15 Med anledning av att kommissionen ansåg att Republiken Polen hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 267 andra och tredje styckena FEUF genom att anta det nya regelverket för disciplinåtgärder mot domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och allmänna domstolar, tillställdes Republiken Polen den 3 april 2019 en formell underrättelse. Denna medlemsstat svarade genom en skrivelse av den 1 juni 2019, i vilken den bestred att unionsrätten hade åsidosatts.

16 Den 17 juli 2019 avgav kommissionen ett motiverat yttrande i vilket den vidhöll att regelverket stred mot nämnda bestämmelser i unionsrätten. Kommissionen uppmanade följaktligen Republiken Polen att vidta nödvändiga åtgärder för att följa det motiverade yttrandet inom två månader från mottagandet. Medlemsstaten svarade genom skrivelse av den 17 september 2019, i vilken den gjorde gällande att kommissionens anmärkningar i det motiverade yttrandet var ogrundade och yrkade att förfarandet skulle avslutas.

17 Kommissionen övertygades inte av detta svar och beslutade därför att väcka talan om fördragsbrott.

## Omständigheter som hänför sig till tiden efter det att talan om fördragsbrott väcktes

### *Domen i målet A.K.*

18 I punkt 2 i domslutet i domen i målet A.K. fastställde domstolen följande:

”Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 9.1 i rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet [(EGT L 303, 2000, s. 16)] ska tolkas så, att de utgör hinder för att ett organ som inte utgör en oavhängig och opartisk domstol i den mening som avses i artikel 47 i stadgan kan tillerkännas exklusiv behörighet i mål där unionsrätten tillämpas. Detta är fallet då de objektiva villkor under vilka det aktuella organet inrättats och det som är kännetecknande för organet samt det sätt på vilket organets ledamöter har tillsatts kan föranleda rimligt tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande pålitligheten hos organet i förhållande till yttre omständigheter, särskilt i förhållande till direkta eller indirekta påtryckningar från den lagstiftande och den verkställande makten, och beträffande organets neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras, vilket därmed skulle kunna innebära att nämnda organ inte framstår som oavhängigt eller opartiskt på ett sätt som inverkar menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att med beaktande av samtliga relevanta omständigheter avgöra om detta är fallet när det gäller ett sådant organ som avdelningen för disciplinära mål vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen).”

***De domar som meddelades av Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) i de mål som låg till grund för domen i målet A.K.***

*Domen av den 5 december 2019*

19 Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (Högsta domstolen – avdelningen för arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål), som avgjorde det mål som låg till grund för begäran om förhandsavgörande i mål C-585/18, konstaterade i dom av den 5 december 2019 att Nationella domstolsrådet (nedan kallat KRS) i sin nuvarande sammansättning inte är ett opartiskt och oavhängigt organ i förhållande till den lagstiftande och den verkställande makten.

20 Denna domstol fann även att avdelningen för disciplinära mål inte kunde anses vara en domstol i den mening som avses i artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), i artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, och i artikel 45.1 i Republiken Polens konstitution. För att komma fram till denna slutsats grundade sig nämnda domstol på följande omständigheter:

– Avdelningen för disciplinära mål, som instiftades ad hoc, är behörig i fråga om arbets- och socialförsäkringsrätt vad gäller domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) samt i fråga om pensionering av dessa domare, trots att dessa frågor dittills hade omfattats av behörigheten för allmänna domstolar och avdelningen för arbetsrättsliga mål, socialförsäkringsrättsliga mål och offentliga mål vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), numera Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (avdelningen för arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål).

– Avdelningen för disciplinära mål får endast bestå av nya domare som utses av KRS, vilket är ett organ som inte är oavhängigt i förhållande till den lagstiftande och den verkställande makten.

– Alla domare som tillsätts på avdelningen för disciplinära mål har mycket nära band till den lagstiftande eller den verkställande makten, vilket kan ge upphov till objektiva tvivel hos enskilda om huruvida rätten till en opartisk och oavhängig domstol ovillkorligen iakttas.

– Villkoren för uttagningsförfarandet för tillsättning av domare på avdelningen för disciplinära mål har ändrats under förfarandets gång och möjligheten för en sökande att överklaga ett beslut från KRS har begränsats.

– Den ändrade metoden för uttagning av domare till Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) innebär att denna domstol inte lägre deltar och inte längre har någon del i förfarandet för utnämning av domare.

– Avdelningen för disciplinära mål vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) har en omfattande självständighet och en särskild ställning i egenskap av särskild domstol, och dess införlivande i strukturen hos Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) utgör endast en fasad.

– Sedan avdelningen för disciplinära mål inrättades har den inriktat sin verksamhet på åtgärder som syftar till att återkalla de tolkningsfrågor som gav upphov till domen i målet A.K.

– Arten av de disciplinära förfaranden som avdelningen för disciplinära mål genomför visar att en domare hädanefter kan anklagas för tjänstefel på grund av att ett domstolsavgörande meddelas, medan så inte var fallet tidigare.

*Domarna av den 15 januari 2020*

21 Den 15 januari 2020 slog Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (Högsta domstolen – avdelningen för arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål), i de mål som gav upphov till tolkningsfrågorna i målen C-624/18 och C-625/18, även fast att avdelningen för disciplinära mål inte är en oavhängig och opartisk domstol med hänsyn till omständigheterna vid dess bildande, omfattningen av dess befogenheter, dess sammansättning och KRS deltagande i dess inrättande.

***Verksamheten vid avdelningen för disciplinära mål efter att Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) meddelat domar i de mål som gav upphov till domen i målet A.K.***

22 Den 10 december 2019 offentliggjorde förste ordföranden för Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) en förklaring i vilken hon angav att det skulle utgöra ett allvarligt hot mot stabiliteten i det polska rättssystemet att låta avdelningen för disciplinära mål fortsätta sin verksamhet. Förste ordföranden uppmanade därför ledamöterna på den avdelningen att avstå från all dömande verksamhet.

23 Samma dag anförde ordföranden på avdelningen för disciplinära mål, som svar på denna förklaring, bland annat att domen av den 5 december 2019 från Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) inte påverkade denna avdelnings funktion, eftersom domen hade meddelats i ett sammanhang avseende specifika faktiska omständigheter. Han tillade att denna avdelning skulle fortsätta att utöva den dömande verksamhet som den anförtrotts av Republiken Polens konstitutionella organ.

24 Den 13 december 2019 yttrade sig åtta av ledamöterna på avdelningen för disciplinära mål över förklaringen från första ordföranden vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen). De åtta ledamöterna underströk för det första att opartiskheten och oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål inte hade ifrågasatts genom domen i målet A.K., för det andra att den dom som meddelades av Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) den 5 december 2019 inte hade någon rättsverkan i andra mål än det som domen avsåg och inte hade någon inverkan på de gällande rättsliga bestämmelserna, och för det tredje, att påståendet att avdelningen för disciplinära mål borde upphöra med sin dömande verksamhet för att efterkomma sistnämnda dom helt saknade saklig grund.

**Ansökan om interimistiska åtgärder**

***Upptagande till prövning***

25 Republiken Polen har gjort gällande att det är uppenbart att kommissionens ansökan om interimistiska åtgärder ska avvisas.

26 Republiken Polen har för det första gjort gällande att de interimistiska åtgärder som kommissionen har yrkat syftar till att tillfälligt avbryta verksamheten vid en av avdelningarna vid ett konstitutionellt organ i denna medlemsstat, det vill säga Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), samt till att ingripa i denna domstols interna organisation, vilket utgör en otillåten inblandning i den polska konstitutionella och dömande strukturen. Varken Europeiska unionen själv eller någon av dess institutioner, inklusive domstolen, är nämligen behöriga att ingripa i frågor som rör den politiska ordningen i olika medlemsstater, befogenheterna för olika konstitutionella organ i dessa stater och den interna organisationen av dessa organ. Det är således uppenbart att domstolen saknar behörighet att besluta om de interimistiska åtgärder som kommissionen har begärt.

27 Denna bedömning bekräftas av den omständigheten att domstolen aldrig har vidtagit interimistiska åtgärder av det slag som är föremål för förevarande begäran, trots att kommissionen vid flera tillfällen har väckt talan mot medlemsstaterna vid domstolen på grund av att olika skyldigheter som följer av deras anslutning till unionen har åsidosatts, och att de aktuella överträdelserna i dessa mål i allmänhet kan tillskrivas ett visst organ i den berörda medlemsstaten.

28 Vid förhandlingen gjorde kommissionen gällande att de nationella bestämmelser som är föremål för yrkandet om att tillämpningen av dessa tillfälligt ska upphöra (nedan kallade de omtvistade nationella bestämmelserna) omfattas av tillämpningsområdet för artikel 19.1 andra stycket FEU, vilket innebär att de kan bli föremål för de begärda interimistiska åtgärderna.

29 Även om domstolsväsendets organisation visserligen omfattas av medlemsstaternas behörighet, är dock medlemsstaterna vid utövandet av denna behörighet skyldiga att iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten, särskilt artikel 19.1 andra stycket FEU (dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Regelverket för disciplinåtgärder mot domare), C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

30 Enligt denna bestämmelse ska medlemsstaterna fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa att enskildas rätt till ett effektivt domstolsskydd iakttas inom de områden som omfattas av unionsrätten. Det ankommer således på medlemsstaterna att inrätta ett system med rättsmedel och förfaranden som garanterar en effektiv domstolsprövning på dessa områden (dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Regelverket för disciplinåtgärder mot domare), C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

31 Härav följer att varje medlemsstat enligt artikel 19.1 andra stycket FEU ska säkerställa att de instanser som i egenskap av ”domstol”, i den mening som avses i unionsrätten, hör till dess system med rättsmedel inom de områden som omfattas av unionsrätten, uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd (dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet), C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

32 Det ankommer på de nationella domstolarna och på EU-domstolen att i enlighet med artikel 19 FEU, som ger uttryck för det värde som rättsstaten utgör enligt artikel 2 FEU, säkerställa att unionsrätten tillämpas fullt ut i samtliga medlemsstater och att säkerställa domstolsskyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten (dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet), C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

33 En grundförutsättning för att detta skydd ska kunna säkerställas är att dessa domstolsinstansers oavhängighet upprätthålls, såsom detta bekräftas i artikel 47 andra stycket i stadgan, i vilken tillgången till en ”oavhängig” domstol anges som ett av de krav som hänför sig till den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel (dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

34 I detta sammanhang har domstolen slagit fast att oavhängighetskravet enligt EU-domstolens praxis närmare bestämt förutsätter att det disciplinära systemet för de personer som har i uppdrag att utöva rättskipning innehåller de skyddsregler som behövs för att helt förhindra risken för att ett sådant system används som ett system för politisk kontroll över innehållet i domstolarnas avgöranden. Regler som bland annat anger vilka handlingar som kan föranleda disciplinära åtgärder och vilka disciplinära åtgärder som konkret är tillämpliga, som föreskriver att disciplinära beslut fattas av ett oavhängigt organ i enlighet med ett förfarande som till fullo garanterar att rättigheterna enligt artiklarna 47 och 48 i stadgan respekteras – bland annat rätten till försvar – och som gör det möjligt att överklaga besluten från de disciplinära organen till domstol, är alla skyddsregler som är av grundläggande

betydelse för att domstolsväsendets oavhängighet ska upprätthållas (dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet), C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 77 och där angiven rättspraxis).

35 Det ankommer således på varje medlemsstat att, enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, säkerställa att det regelverk för disciplinåtgärder mot domare i nationella domstolar som ingår i medlemsstaternas system med rättsmedel inom de områden som omfattas av unionsrätten iakttar principen om domares oavhängighet, bland annat genom att säkerställa att beslut som meddelas inom ramen för disciplinära förfaranden som inletts mot domarna i nämnda domstolar prövas av en instans som själv uppfyller de krav som följer av ett effektivt domstolsskydd, däribland kravet på oavhängighet.

36 Det följer härav att inom ramen för en talan om fördragsbrott som syftar till att fastställa att de nationella bestämmelserna om regelverket för disciplinåtgärder som är tillämpligt på domare i domstolar som ska avgöra frågor som omfattas av unionsrätten, bland annat bestämmelserna om den instans som ska avgöra disciplinära mål rörande domare, strider mot artikel 19.1 andra stycket FEU, är domstolen behörig att med stöd av artikel 279 FEUF förordna om interimistiska åtgärder i syfte att tillfälligt få tillämpningen av sådana bestämmelser att upphöra.

37 I förevarande fall är det utrett att avdelningen för disciplinåtgärder, genom de omtvistade nationella bestämmelserna, har getts behörighet att avgöra disciplinära mål avseende domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och de allmänna domstolarna.

38 Det är även utrett att såväl Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som de allmänna domstolarna, med hänsyn till att de kan pröva frågor som rör unionsrättens tillämpning eller tolkning, utgör ”domstolar” i den mening som avses i unionsrätten, som omfattas av det polska systemet med rättsmedel inom de områden som omfattas av unionsrätten, i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU.

39 Såsom framgår av punkt 3 ovan avser talan om fördragsbrott bland annat huruvida de nationella bestämmelserna om regelverket för disciplinåtgärder som är tillämpligt på domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och allmänna domstolar, i synnerhet de som rör avdelningen för disciplinära mål, är förenliga med artikel 19.1 andra stycket FEU.

40 Såsom framgår av punkt 1 i detta beslut syftar förevarande ansökan om interimistiska åtgärder bland annat till att tillämpningen av de sistnämnda bestämmelserna tillfälligt ska upphöra i avvaktan på att domstolen meddelar dom i sak (nedan kallad den slutliga domen).

41 Domstolen är följaktligen, i motsats till vad Republiken Polen har hävdat, behörig att besluta om interimistiska åtgärder av det slag som kommissionen har begärt.

42 Den av Republiken Polen åberopade omständigheten att domstolen hittills inte har vidtagit någon sådan interimistisk åtgärd påverkar inte denna bedömning. Den påstått nya karaktären av en interimistisk åtgärd kan nämligen inte påverka denna behörighet, vid äventyr av att domstolens behörighet att besluta om en sådan åtgärd annars urholkas.

43 För det andra har Republiken Polen gjort gällande att de interimistiska åtgärder som kommissionen har yrkat syftar till att vissa domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), nämligen domarna på avdelningen för disciplinära mål, ska avsättas. Under dessa omständigheter skulle beviljandet av sådana åtgärder strida mot principen om domares oavsättlighet och följaktligen äventyra de garantier för domares oavhängighet som skyddas av såväl unionens rättsordning som Republiken Polens konstitution.

44 Domstolen påpekar härvidlag att de interimistiska åtgärder som kommissionen har begärt, för det fall de skulle vidtas, inte skulle leda till att domare på avdelningen för disciplinära mål avsätts, utan att de omtvistade nationella bestämmelserna tillfälligt inte längre tillämpas och följaktligen att dessa domare tillfälligt avbryter sin tjänsteutövning fram till dess att den slutliga domen meddelas.

45 I motsats till vad Republiken Polen har gjort gällande kan det följaktligen inte anses strida mot principen om domares oavsättlighet att vidta sådana åtgärder.

46 Republiken Polen har för det tredje gjort gällande att de interimistiska åtgärder som kommissionen har begärt inte bara är olämpliga för att säkerställa att den slutliga domen följs fullt ut, utan de gör det till och med omöjligt att verkställa denna dom för det fall talan bifalls, eftersom ett beviljande av de interimistiska åtgärderna i praktiken skulle få till följd att avdelningen för disciplinära mål upplöstes.

47 Utöver den omständigheten att beviljandet av de interimistiska åtgärder som kommissionen har begärt inte skulle leda till att avdelningen för disciplinära mål upplöses, ska det emellertid påpekas att för det fall domstolen inom ramen för en talan om fördragsbrott godtar kommissionens påstående att Republiken Polen har åsidosatt sin skyldighet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU att säkerställa den berörda avdelningens oavhängighet, är denna medlemsstat skyldig att, för att följa den slutliga domen, anpassa sin nationella rätt för att säkerställa att disciplinära mål rörande domarna i Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och i allmänna domstolar handläggs av en instans som uppfyller kraven enligt principen om domares oavhängighet.

48 I motsats till vad Republiken Polen har hävdat utgör dessa åtgärder följaktligen inte något hinder för att den slutliga domen får full verkan för det fall domstolen beslutar att bevilja de interimistiska åtgärder som kommissionen begärt.

49 Av det ovan anförda följer att ansökan om interimistiska åtgärder kan tas upp till sakprövning.

***Prövning i sak***

50 I artikel 160.3 i rättegångsreglerna föreskrivs att en ansökan om interimistiska åtgärder ska innehålla uppgifter om ”saken, de omständigheter som ställer krav på skyndsamhet och de grunder avseende faktiska och rättsliga omständigheter på vilka den begärda åtgärden omedelbart framstår som befogad”.

51 Interimistiska åtgärder kan således endast beviljas av domstolen om det har fastställts att beviljandet vid första påseende framstår som faktiskt och rättsligt befogat (fumus boni juris) (nedan kallat villkoret avseende 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 – måste beviljas och ha verkan redan innan målet har avgjorts i sak. Domstolen ska även i förekommande fall göra en avvägning mellan de föreliggande intressena. Dessa villkor är kumulativa, vilket innebär att det inte kan förordnas om interimistiska åtgärder när något av villkoren inte är uppfyllt (beslut av den 17 december 2018, kommissionen/Polen, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

*Huruvida villkoret avseende fumus boni juris är uppfyllt*

52 Enligt fast praxis från domstolen anses villkoret avseende fumus boni juris vara uppfyllt när åtminstone en av grunderna, som den som ansöker om interimistiska åtgärder åberopar till stöd för talan rörande huvudsaken, vid första påseendet inte framstår som grundlös. Så är bland annat fallet då en av de grunder som har åberopats visar att det föreligger komplicerade rättsfrågor vilkas lösning inte genast framstår som självklar och som således förtjänar en grundlig prövning, som inte ska göras av domaren

med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder utan i förfarandet rörande huvudsaken, eller när diskussionen mellan parterna visar att det föreligger en allvarlig rättslig tvist vars lösning inte genast framstår som självklar (beslut av domstolens vice ordförande av den 20 december 2019, Puigdemont i Casamajó och Comín i Oliveres/parlamentet, C-646/19 P(R), ej publicerat, EU:C:2019:1149, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

53 I förevarande fall har kommissionen, för att styrka att talan vid första påseendet framstår som faktiskt och rättsligt befogad (fumus boni juris), åberopat en grund som motsvarar den andra anmärkningen i den första grunden för talan om fördragsbrott, enligt vilken Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU genom att inte säkerställa att avdelningen för disciplinära mål är oavhängig och opartisk.

54 Efter att ha erinrat om domstolens praxis som bland annat följer av dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 67), och dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 77), har kommissionen anfört ett antal omständigheter som enligt kommissionen visar att avdelningen för disciplinära mål inte är oavhängig och opartisk.

55 Kommissionen har för det första anfört att inrättandet av avdelningen för disciplinära mål sammanföll med ändringen av bestämmelserna om utnämning av ledamöterna i KRS och har tillagt att denna ändring ledde till en politisering av detta konstitutionella organ, vilket deltar i urvalsförfarandet för domare i Polen och har till uppgift att säkerställa polska domstolars och domares oavhängighet.

56 Kommissionen har anfört att artikel 6 i lagen om ändring av lagen om Nationella domstolsrådet och vissa andra lagar innebar att den nuvarande ämbetsperioden för ledamöterna i KRS har avbrutits och att parlamentet, i enlighet med den nya artikel 9a i lagen om KRS, har valt femton ledamöter i detta konstitutionella organ, vilket har lett till ett ökat inflytande från den lagstiftande makten på nämnda organs verksamhet, och följaktligen på förfarandet för utnämning av domare till avdelningen för disciplinära mål.

57 Med tillämpning av dessa lagändringar består KRS numera av femton ledamöter ur domarskråret som väljs av parlamentet, fyra ledamöter som väljs av parlamentet och som utses bland parlamentsledamöterna, två ledamöter som väljs av senaten och som utses bland senatorerna, en företrädare för Republiken Polens president, en företrädare för justitieministern och två rättsligt högt kvalificerade ledamöter, nämligen förste ordföranden för Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och ordföranden för Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen). Av de 25 ledamöterna i KRS har 23 ledamöter således utsetts av de lagstiftande eller verkställande myndigheterna eller företräder sådana myndigheter.

58 Kommissionen har understrukit att det är på förslag av KRS, i den sammansättning som beskrivs i föregående punkt, som samtliga domare på avdelningen för disciplinära mål utses av Republiken Polens president.

59 Kommissionen har för det andra anfört att den nationella lagstiftaren har uteslutit möjligheten att utse en domare som redan var i tjänst vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) till ledamot på avdelningen för disciplinära mål, vilket innebär att endast nya domare som utsetts på förslag av KRS har kunnat utnämnas till domare på denna avdelning.

60 Kommissionen har för det tredje understrukit att avdelningen för disciplinära mål vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) kännetecknas av en hög grad av organisatorisk och ekonomisk självständighet. Som exempel kan nämnas att den befogenhet som förste ordföranden i Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) normalt har i förhållande till domarna, utövas, i enlighet med artikel 20 i lagen om Högsta

domstolen, när det gäller det särskilda fallet med domare på avdelningen för disciplinära mål, av ordföranden på den avdelningen. Liknande speciella befogenheter berör även den ekonomiska självständighet som avdelningen för disciplinära mål åtnjuter.

61 Kommissionen har gjort gällande att en sammantagen bedömning av de ovannämnda omständigheterna och deras samtidiga införande i polsk rätt visar på ett strukturellt avbrott som inte gör det möjligt att undanröja allt rimligt tvivel beträffande oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål i förhållande till utomstående faktorer och dess opartiskhet i förhållande till konkurrerande intressen och beträffande vilka den är behörig att fatta beslut om.

62 Kommissionen anser således att de omtvistade nationella bestämmelserna, jämförda med artikel 9a i lagen om KRS, inte säkerställer att avdelningen för disciplinära mål vare sig är oavhängig eller opartisk och att de följaktligen strider mot de skyldigheter som åligger Republiken Polen enligt artikel 19.1 andra stycket FEU.

63 Slutligen anser kommissionen att den rättsliga bedömningen i den andra anmärkningen i den första grunden för talan om fördragsbrott bekräftas av domen i målet A.K. jämte den dom som meddelades av Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) den 5 december 2019.

64 Vid prövningen av huruvida villkoret avseende fumus boni juris är uppfyllt i förevarande fall ska det påpekas att den andra anmärkningen avser frågan huruvida avdelningen för disciplinära mål uppfyller kravet på domares oavhängighet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU.

65 Enligt fast rättspraxis förutsätter skyddsreglerna för oavhängighet och opartiskhet att det finns regler, särskilt vad gäller organets sammansättning, utnämningar, tjänsternas varaktighet och grunderna för medlemmarnas röstnedläggelse, jäv och återkallande av röst, som utesluter allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande organets pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter och organets neutralitet i förhållande till de intressen som konkurrerar (domen i målet A.K., punkt 123 och där angiven rättspraxis).

66 Enligt maktfördelningsprincipen, som är kännetecknande för hur en rättsstat fungerar, ska domstolarnas oavhängighet garanteras gentemot den lagstiftande och den verkställande makten. Domarna måste därvid skyddas gentemot yttre inblandning eller påtryckningar som skulle kunna äventyra deras oavhängighet. De regler som anges i ovanstående punkt 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 domarnas beslutsfattande (domen i målet A.K., punkterna 124 och 125 och där angiven rättspraxis).

67 I domen i målet A.K. ombads domstolen att precisera räckvidden av dessa krav på oavhängighet och opartiskhet i samband med inrättandet av en sådan instans som avdelningen för disciplinära mål.

68 När det för det första gäller villkoren för utnämningen av ledamöterna på avdelningen för disciplinära mål slog domstolen, efter att ha konstaterat att domarna på denna avdelning utses av Republiken Polens president på förslag av KRS, fast, i punkterna 137 och 138 i domen i målet A.K., med stöd av bland annat punkterna 115 och 116 i domen av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531), att även om KRS deltagande i tillsättningsförfarandet kan vara ägnat att främja att ärendet handläggs på ett objektivt sätt genom att reglera det bedömningsutrymme som Republiken Polens president har då presidenten utövar sin behörighet i detta avseende, är detta emellertid fallet endast på villkor att KRS i sig är oavhängigt i tillräcklig utsträckning i förhållande till den lagstiftande och den verkställande makten och i förhållande till Republiken Polens president.

69 På denna punkt har domstolen i punkterna 142–145 i domen i målet A.K., utifrån de uppgifter som lämnats av den hänskjutande domstolen identifierat omständigheter som vid en sammantagen bedömning kan ge anledning att betvivla att ett sådant organ som KRS är oavhängigt.

70 I punkt 143 i domen i målet A.K. hänvisade domstolen uttryckligen till tre omständigheter som kan visa sig vara relevanta för en sådan helhetsbedömning. Dessa omständigheter var bland annat följande: Det nybildade KRS har inrättats genom att man förkortat den fyraåriga ämbetsperioden för de ledamöter som fram till dess hade varit ledamöter i KRS. Trots att de femton ledamöter i KRS som valts inom domarskråret tidigare valts av sina domarkollegor, så väljs de hädanefter av ett organ inom den lagstiftande makten bland kandidater som bland annat kan föreslås av tvåtusen medborgare eller tjugofem domare, och denna reform innebär att det antal KRS-ledamöter som direkt kommer från den politiska makten eller väljs av densamma uppgår till tjugotre av de tjugofem ledamöter som organet består av.

71 Domstolen har vidare, oberoende av de omständigheter under vilka de nya domarna tillsattes och KRS roll i detta avseende, i punkterna 147–151 i domen i målet A.K., identifierat andra omständigheter som är mer direkt utmärkande för avdelningen för disciplinära mål och fann, i punkt 152 i domen i målet A.K., att dessa olika omständigheter visserligen inte i sig och prövade var för sig kan föranleda några farhågor angående oavhängigheten hos denna instans. Däremot skulle slutsatsen kunna bli en annan vid en sammantagen bedömning av dessa omständigheter, och detta torde göra sig än mer gällande om det vid ovannämnda prövning av KRS framgår att KRS inte är oavhängigt i förhållande till den lagstiftande och den verkställande makten.

72 I punkterna 150 och 151 i domen i målet A.K. tog domstolen särskilt upp den omständigheten att avdelningen för disciplinära mål endast ska bestå av nyligen tillsatta domare och därmed inte domare som redan var i tjänst vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), samt att avdelningen för disciplinära mål – till skillnad från övriga avdelningar vid nämnda domstol, och såsom även framgår av artikel 20 i den nya lagen om Högsta domstolen – har en särskilt omfattande autonom ställning inom Sąd Najwyższy (Högsta domstolen).

73 Såsom Republiken Polen har gjort gällande slog domstolen i domen i målet A.K. visserligen inte fast att de nationella bestämmelserna om avdelningen för disciplinära mål och de nationella bestämmelserna om ändring av KRS sammansättning inte var förenliga med artikel 19.1 andra stycket FEU, utan överlämnade till den hänskjutande domstolen att göra de bedömningar som krävdes i detta avseende.

74 Det framgår emellertid av fast rättspraxis att det inte ankommer på domstolen att i ett förfarande angående begäran om förhandsavgörande ta ställning till huruvida nationella rättsregler är förenliga med unionsrätten. EU-domstolen är däremot behörig att tillhandahålla den hänskjutande domstolen alla sådana uppgifter om unionsrättens tolkning som gör det möjligt för denna att pröva en sådan fråga om förenlighet i syfte att kunna döma i det mål som anhängiggjorts vid den (dom av den 15 juli 2010, Pannon Gép Centrum, C-368/09, EU:C:2010:441, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

75 Med tillämpning av denna rättspraxis preciserade domstolen, i punkt 132 i domen i målet A.K., att den begränsade sin prövning till unionsrättsliga bestämmelser och tolkade unionsrätten på ett sätt som var användbart för den hänskjutande domstolen. Det ankom på den hänskjutande domstolen att, mot bakgrund av de uppgifter om tolkningen som EU-domstolen tillhandahållit, bedöma huruvida de nationella bestämmelser som angetts i punkt 73 i detta beslut var förenliga med unionsrätten, i syfte att avgöra de mål som var anhängiga vid den hänskjutande domstolen (se, analogt, dom av den 15 juli 2010, Pannon Gép Centrum, C-368/09, EU:C:2010:441, punkt 29 och där angiven rättspraxis.

76 När det gäller just dessa omständigheter, med hänsyn till att de i huvudsak avser behörigheten för avdelningen för disciplinära mål, avdelningens sammansättning, villkoren och förfarandet för utnämning av dess ledamöter och dess grad av självständighet inom Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), kan relevansen av dessa omständigheter inte begränsas till enbart de faktiska

förhållandena i den dom som Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) meddelade den 5 december 2019. Republiken Polen kan således inte vinna framgång med sitt argument att den domen inte är relevant på grund av att den meddelades i ett sammanhang avseende specifika faktiska omständigheter.

77 Mot bakgrund av de omständigheter som anges i bland annat punkterna 136–151 i domen i målet A.K. och de domar som nämns i punkterna 19–21 i förevarande beslut, vilka meddelades av Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) den 5 december 2019 och den 15 januari 2020 med anledning av domen i målet A.K., kan det inte vid första påseende uteslutas att de omtvistade nationella bestämmelserna, jämförda med artikel 20 i lagen om Högsta domstolen och artikel 9a i lagen om KRS, 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.

78 Utan att i detta skede uttala sig om huruvida de argument som parterna har åberopat inom ramen för fördragsbrottstalan är välgrundade, vilket uteslutande ankommer på den domstol som är behörig att pröva målet i sak, konstaterar domstolen följaktligen, mot bakgrund av de argument som kommissionen anfört och de tolkningskriterier som anges i bland annat domen av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531) och i domen i målet A.K., att de argument som kommissionen anfört i den andra anmärkningen i den första grunden i talan om fördragsbrott, som ligger till grund för förevarande ansökan om interimistiska åtgärder, vid ett första påseende inte framstår som grundlösa i den mening som avses i den rättspraxis som nämns i punkt 52 ovan.

79 Republiken Polen kan inte vinna framgång med argumentet att kommissionen borde ha visat att villkoret avseende fumus boni juris är uppfyllt för samtliga anmärkningar som anförts till stöd för den första grunden för talan om fördragsbrott.

80 Med hänsyn till det begränsade syftet med ansökan om interimistiska åtgärder, det vill säga att tillfälligt få tillämpningen av de nationella bestämmelser som avses inom ramen för den andra anmärkningen i den första grunden för talan om fördragsbrott att upphöra, är kommissionen endast skyldig att styrka att villkoret avseende fumus boni juris var uppfyllt med avseende på denna anmärkning.

81 Villkoret att de begärda interimistiska åtgärderna vid första påseende ska framstå som faktiskt och rättsligt befogade (fumus boni juris) är således uppfyllt i förevarande fall.

*Huruvida situationen ställer krav på skyndsamhet*

82 Av domstolens fasta praxis följer att ändamålet med ett interimistiskt förfarande är att säkerställa att det kommande slutliga avgörandet får full verkan, i syfte att undvika luckor i det rättsskydd som domstolen ska tillhandahålla. För att uppnå detta syfte ska frågan huruvida omständigheterna ställer krav på skyndsamhet bedömas med utgångspunkt i huruvida det är nödvändigt att fatta ett interimistiskt beslut för att undvika att den som ansöker om interimistiskt skydd lider allvarlig och irreparabel skada. Det ankommer på denna part att visa att den inte skulle kunna invänta utgången i målet rörande huvudsaken utan att lida en sådan skada. För att styrka en sådan allvarlig och irreparabel skada krävs det inte att det styrks att skadan kommer att inträffa med full säkerhet, utan det räcker att skadan kan förutses med en tillräcklig grad av sannolikhet (beslut av den 17 december 2018, kommissionen/Polen, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

83 Dessutom ska domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder utgå från – endast med avseende på frågan om det föreligger en situation som ställer krav på skyndsamhet och utan att detta innebär ett ställningstagande vad gäller frågan om de anmärkningar som framförts av den som

ansöker om interimistiska åtgärder är välgrundade – att sökanden kan komma att vinna framgång med dessa anmärkningar. Den allvarliga och irreparabla skada vars sannolika uppkomst ska styrkas är nämligen den skada som skulle kunna uppstå till följd av att den sökta interimistiska åtgärden inte beviljas, i ett fall där talan i huvudsaken så småningom bifalls (beslut av den 17 december 2018, kommissionen/Polen, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

84 I förevarande fall ska domstolen, vid bedömningen av huruvida en situation som ställer krav på skyndsamhet föreligger, följaktligen utgå från att de nationella bestämmelser som avses i den andra anmärkningen i den första grunden för talan om fördragsbrott kan äventyra oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål och därmed strida mot den skyldighet som åligger Republiken Polen enligt artikel 19.1 andra stycket FEU. Enligt denna bestämmelse föreligger en skyldighet att säkerställa att avgöranden som meddelas inom ramen för disciplinära förfaranden mot domare i nationella domstolar som har att avgöra frågor som omfattas av unionsrätten överprövas av en instans som uppfyller de krav som följer av ett effektivt rättsligt skydd, däribland kravet på oavhängighet.

85 Vid denna bedömning ska det dessutom beaktas dels att avdelningen för disciplinära mål redan har inrättats i den sammansättning som följer av tillämpningen av de nationella bestämmelser som avses i talan om fördragsbrott, särskilt bestämmelserna om utnämning av domare till den avdelningen, dels att denna avdelning redan har påbörjat sin verksamhet.

86 I detta sammanhang ska det prövas huruvida tillämpningen av de omtvistade nationella bestämmelserna, såsom kommissionen har gjort gällande, kan orsaka en allvarlig och irreparabel skada med hänsyn till det sätt som unionens rättsordning fungerar på.

87 Det framgår av de omtvistade nationella bestämmelserna att avdelningen för disciplinära mål, när det gäller domare i allmän domstol, utgör disciplindomstol i andra instans och, i vissa fall, i första instans, och, när det gäller domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), disciplindomstol i första och andra instans.

88 Oavhängighetskravet som gäller för avdelningen för disciplinära mål, i egenskap av domstol som är behörig att avgöra disciplinära mål rörande domare i Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och de allmänna domstolarna, är enligt den rättspraxis som angetts i punkt 34 i förevarande beslut, nödvändigt för att säkerställa oavhängigheten hos såväl Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som de allmänna domstolarna.

89 Av detta följer att den omständigheten att oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål inte kan garanteras fram till dess att den slutliga domen meddelas innebär att Sąd Najwyższys (Högsta domstolen) och de allmänna domstolarnas oavhängighet äventyras även under denna period.

90 Enbart möjligheten att domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och de allmänna domstolarna kan riskera att bli föremål för ett disciplinärt förfarande som kan leda ett förfarande vid en instans vars oavhängighet inte kan säkerställas kan påverka deras egen oavhängighet. Antalet förfaranden som hittills faktiskt har inletts mot sådana domare eller utgången av dessa förfaranden saknar härvid betydelse.

91 Enligt den rättspraxis som angetts ovan i punkt 33 är det emellertid av största vikt att Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och de allmänna domstolarna bibehåller sin oavhängighet för att säkerställa domstolsskyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten.

92 Domstolen har således redan slagit fast att den omständigheten att Sąd Najwyższys (Högsta domstolen) oavhängighet inte kan säkerställas kan ge upphov till allvarlig skada, som är av irreparabel karaktär, med avseende på unionens rättsordning och följaktligen på de rättigheter som enskilda har enligt

unionsrätten samt de värdegrundsatser som anges i artikel 2 FEU som unionen bygger på, däribland rättsstatsprincipen (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 17 december 2018, kommissionen/Polen, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, punkterna 68, 70 och 71).

93 Av det ovan anförda följer att tillämpningen av de omtvistade nationella bestämmelserna kan orsaka en allvarlig och irreparabel skada på unionens rättsordning med hänsyn till att bestämmelserna ger en instans vars oavhängighet inte kan säkerställas – i förevarande fall avdelningen för disciplinära mål – behörighet att avgöra disciplinära mål avseende domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och allmänna domstolar.

94 Republiken Polens argument att kravet på skyndsamhet inte är uppfyllt i förevarande fall på grund av att kommissionen dröjde med att vidta åtgärder för att få det påstådda fördragsbrottet att upphöra, kan inte vinna framgång.

95 Det är nämligen tillräckligt att erinra om att den talan om fördragsbrott som förevarande ansökan om interimistiska åtgärder hänför sig till ingår i en rad åtgärder som kommissionen vidtagit med avseende på samtliga lagstiftningsreformer rörande domstolssystemet som Republiken Polen har inlett sedan år 2015. Dessa åtgärder inbegriper antagandet den 20 december 2017 av ett motiverat förslag i enlighet med artikel 7.1 [FEU] rörande rättsstatsprincipen i Polen (COM(2017) 835 final), i vilket kommissionen bland annat redogjorde för de problem som de nationella bestämmelser som avses med talan om fördragsbrott ger upphov till.

96 Republiken Polen kan inte heller vinna framgång med sitt påstående att det inte föreligger någon situation som ställer krav på skyndsamhet på grund av att kommissionen ingav en ansökan om interimistiska åtgärder tre månader efter det att talan om fördragsbrott väcktes.

97 Vid den tidpunkt då fördragsbrottstalan väcktes hade den polska regeringen och kommissionen nämligen informerats om dagen för avkunnandet av domen i målet A.K.

98 Eftersom denna dom tog upp frågan om oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål, var det rimligt att kommissionen, innan den ingav en ansökan om interimistiska åtgärder, inväntade domstolens svar på denna fråga och, i förekommande fall, utvärderade domens verkningar i Polen.

99 Det ska vidare påpekas att kommissionen, samtidigt som talan om fördragsbrott väcktes, begärde att förfarandet för skyndsam handläggning enligt artikel 23a i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 133.1 i domstolens rättegångsregler skulle tillämpas, bland annat på grund av att de fördragsbrott som gjorts gällande i nämnda talan är systematiska och att en skyndsam prövning av målet skulle tjäna rättssäkerheten i såväl unionens som den berörda medlemsstatens intresse.

100 I motsats till vad Republiken Polen har gjort gällande visar inte den omständigheten att domstolen avslog denna ansökan att det inte förelåg någon situation som ställde krav på skyndsamhet.

101 Det finns nämligen inget samband mellan frågan huruvida ett mål ska avgöras i sak enligt förfarandet för skyndsam handläggning och frågan huruvida de interimistiska åtgärder som begärts i detta mål ställer krav på skyndsamhet för att undvika att den som ansöker om åtgärderna orsakas allvarlig skada (beslut av domstolens vice ordförande av den 22 mars 2018, Wall Street Systems UK/ECB, C-576/17 P (R) och C-576/17 P (R) -R, ej publicerat, EU:C:2018:208, punkt 51).

102 Domstolen påpekar i detta sammanhang att förfarandet för skyndsam handläggning inte kan tillämpas när den känsliga och komplicerade karaktären hos de rättsliga problem som ett mål ger upphov till svårligen lämpar sig för tillämpningen av ett sådant förfarande, särskilt när det inte förefaller lämpligt att förkorta den skriftliga delen av förfarandet vid domstolen (se, analogt, beslut av domstolens ordförande av den 18 oktober 2017, Weiss m.fl., C-493/17, ej publicerat, EU:C:2017:792, punkt 13). Så är fallet i detta mål.

103 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att kravet på skyndsamhet är uppfyllt i förevarande fall.

*Intresseavvägning*

104 Det förefaller i flertalet interimistiska förfaranden som om såväl bifall till som avslag på ansökan om uppskov med verkställigheten i viss mån kan ha vissa definitiva följdverkningar, och det ankommer på rätten, som har att ta ställning till en ansökan om interimistiska åtgärder, att göra en avvägning mellan de risker som är förbundna med varje möjlig lösning. Konkret innebär detta bland annat att rätten ska pröva om intresset hos den part som ansöker om interimistiska åtgärder att få uppskov med tillämpningen av nationella bestämmelser ska anses viktigare än intresset av att dessa tillämpas omedelbart. Vid denna prövning ska det avgöras huruvida ett eventuellt upphävande av dessa bestämmelser – sedan domstolen bifallit talan i sak – gör det möjligt att återställa den situation som förorsakats av att bestämmelserna tillämpades omedelbart, och tvärtom, i vilken mån uppskovet med verkställigheten skulle hindra de syften som ska uppnås med bestämmelserna i fråga om talan skulle ogillas i sak (beslut av den 17 december 2018, kommissionen/Polen, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, punkt 91 och där angiven rättspraxis).

105 I förevarande fall har kommissionen gjort gällande att om domstolen skulle bifalla talan om fördragsbrott efter att ha avslagit ansökan om de begärda interimistiska åtgärderna, skulle det sätt på vilket unionsrättsordningen fungerar påverkas systematiskt och de enskildas rättigheter enligt unionsrätten orsakas en irreparabel skada. Om domstolen däremot skulle ogilla talan om fördragsbrott efter att ha förordnat om interimistiska åtgärder, skulle den enda följden av detta bli att avdelningen för disciplinära mål tillfälligt fått avbryta sin verksamhet.

106 Republiken Polen har gjort gällande att tillämpningen av de begärda interimistiska åtgärderna skulle tvinga den polska lagstiftande och verkställande makten att vidta åtgärder vars praktiska verkan är att upplösa ett domstolsorgan som i enlighet med lag utövar strukturella uppgifter som har samband med rättskipningen. Att vidta sådana interimistiska åtgärder strider således mot den polska statens grundläggande strukturella principer genom att i medborgarnas ögon försvaga intrycket av oavhängighet hos Sąd Najwyższy (Högsta domstolen).

107 Tillämpningen av de begärda interimistiska åtgärderna skulle även medföra att en enhet upphör vars ordförande ansvarar för budgeten, vilket sker åtskilt från budgeten för övriga avdelningar vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen). Även arbetsplatserna för de anställda som är ansvariga för denna enhets administrativa och finansiella verksamhet kommer att försvinna.

108 Slutligen utgör tillämpningen av sådana åtgärder ett åsidosättande av enskildas rättigheter såvitt avser enskilda som berörs av pågående mål, eftersom dessa mål skulle prövas av den domstol som var inrättad med stöd av lag.

109 Domstolen påpekar härvidlag, såsom erinrats om i punkt 29 ovan, att även om det ankommer på medlemsstaterna att organisera sin rättskipning, är medlemsstaterna icke desto mindre skyldiga att iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten, i synnerhet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, vid utövandet av denna befogenhet.

110 Såsom har påpekats i punkterna 44 och 47 ovan skulle beviljandet av de begärda interimistiska åtgärderna inte leda till att avdelningen för disciplinära mål upplöstes, och därmed inte heller till att dess administrativa och finansiella verksamhet upphör, utan till att verksamheten tillfälligt avbryts fram till dess att den slutliga domen meddelas.

111 Eftersom beviljandet av dessa åtgärder skulle innebära att handläggningen av de mål som var anhängiga vid avdelningen för disciplinära mål skulle vilandeförklaras fram till dess att den slutliga domen meddelas, är den skada som följer av att målen vilandeförklarats för de berörda enskilda mindre än den skada som följer av att de prövas av en instans, nämligen avdelningen för disciplinära mål, vars bristande oavhängighet och opartiskhet vid första anblick inte kan uteslutas.

112 Slutligen kan de budgetrelaterade svårigheter som Republiken Polen har åberopat och som hänger samman med beviljandet av de begärda interimistiska åtgärderna inte ges företräde framför risken för att unionens allmänna intresse skadas med avseende på en väl fungerande unionsrättsordning.

113 Mot denna bakgrund finner domstolen att en avvägning av de berörda intressena leder till att de av kommissionen begärda interimistiska åtgärderna ska beviljas.

114 Av detta följer att domstolen bifaller kommissionens ansökan om interimistiska åtgärder, som avses i punkt 1 ovan.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

**1) Republiken Polen ska omedelbart och fram till dess att slutlig dom meddelas i mål C-791/19**

– **tillfälligt upphöra med tillämpningen av bestämmelserna i artikel 3 led 5, artikel 27 och artikel 73.1 i ustawa o Sądzie Najwyższym (lag om Högsta domstolen) av den 8 december 2017 (Dz. U. 2018, position 5), i dess ändrade lydelse, som utgör grunden för den behörighet som Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) har att avgöra disciplinära mål avseende domare såväl i första som i andra instans,**

– **underlåta att överföra pågående mål vid Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) till en dömande sammansättning som inte uppfyller kraven på oavhängighet, vilka fastställs i bland annat dom 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), och**

– **underrätta kommissionen – senast en månad efter delgivningen av domstolens beslut med förordnande av de begärda interimistiska åtgärderna – om samtliga åtgärder som Polen vidtagit för att fullt ut följa detta beslut.**

**2) Frågan om rättegångskostnader anstår.**

Underskrifter