Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 26 mars 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Rättsstatsprincipen – Effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – Principen om domstolarnas oavhängighet – Regelverk för disciplinåtgärder mot domare – Domstolens behörighet – Artikel 267 FEUF – Upptagande till prövning – Tolkning som är nödvändig för att den hänskjutande domstolen ska kunna döma i saken – Begrepp”

I de förenade målen C-558/18 och C-563/18,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Sąd Okręgowy w Łodzi (Regionala domstolen i Łódź, Polen) (C-558/18) och Sąd Okręgowy w Warszawie (Regionala domstolen i Warszawa, Polen) (C-563/18), av den 31 augusti 2018 respektive den 4 september 2018, som inkom till domstolen den 3 september 2018 respektive den 5 september 2018, i målen

Miasto Łowicz

mot

Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki,

ytterligare deltagare i rättegången:

Prokurator Generalny, företrädd av Prokuratura Krajowa, tidigare Prokuratura Regionalna w Łodzi),

Rzecznik Praw Obywatelskich (C-558/18),

och

Prokurator Generalny, företrädd av Prokuratura Krajowa, tidigare Prokuratura Okręgowa w Płocku,

mot

VX,

WW,

XV(C-563/18),

meddelar

* Rättegångsspråk: polska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena A. Prechal (referent), M. Vilaras, E. Regan, P. G. Xuereb och L.S. Rossi samt domarna M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, K. Jürimäe, C. Lycourgos och N. Piçarra,

generaladvokat: E. Tanchev,

justitiesekreterare: enhetschefen M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 18 juni 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki, genom J. Zasada och L. Jurek, båda i egenskap av ombud,

– Prokurator Generalny, företrädd av Prokuratura Krajowa, genom A. Reczka, S. Bańko, B. Górecka, J. Szubert och P. Tarczyński,

– Rzecznik Praw Obywatelskich, genom M. Taborowski och M. Wróblewski, båda i egenskap av ombud,

– Polens regering, genom B. Majczyna och P. Zwolak, båda i egenskap av ombud, biträdda av W. Gontarski, adwokat,

– Lettlands regering, genom I. Kucina och V. Soņeca, båda i egenskap av ombud,

– Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman och C.S. Schillemans, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom K. Herrmann och H. Krämer, båda i egenskap av ombud,

– Eftas övervakningsmyndighet, genom I.O. Vilhjálmsdóttir och C. Howdle, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 24 september 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 19.1 FEU.

2 Begäran har framställts dels i ett mål mellan Miasto Łowicz (staden Łowicz, Polen) och Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (staten – vojvodskapet Łódź, Polen) (nedan kallad staten), angående ett yrkande om betalning av offentliga medel (mål C-558/18), dels i ett brottmål mot VX, WW och XV avseende deltagande i människorov i syfte att erhålla ekonomisk vinning (mål C-563/18).

Målen vid de nationella domstolarna och tolkningsfrågorna

3 Såsom framgår av beslutet om hänskjutande i mål C-558/18 väckte staden Łowicz talan mot staten vid Sąd Okręgowy w Łodzi (Regionala domstolen i Łódz, Polen) och yrkade, med stöd av ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (lagen om lokala och regionala myndigheters inkomster) av den 13 november 2003 (Dz. U. 2018, position 317), ett belopp på 2 357 148 polska zloty (PLN) (cirka 547 612 EUR) som anslag för att täcka de kostnader som nämnda stad haft med anledning av utförandet av vissa uppgifter som anförtrotts staden på området för statlig förvaltning under perioden 2005–2015.

4 Efter överklagande från staten är betalningsföreläggandet, som utfärdats under det första skedet av förfarandet i det nationella målet, inte längre verkställbart och målet är nu föremål för prövning inom ramen för det ordinarie förfarandet. Enligt den hänskjutande domstolen är det, mot bakgrund av den bevisning som förebringats inom ramen för nämnda förfarande, mycket troligt att det avgörande som kommer att meddelas i målet är till nackdel för staten.

5 Vad gäller mål C-563/18 framgår det av beslutet om hänskjutande från Sąd Okręgowy w Warszawie (Regionala domstolen i Warszawa, Polen) att VX, WW och XV står åtalade vid den domstolen för medverkan i två fall av människokorov i syfte att erhålla ekonomisk vinning som ägde rum år 2002 respektive år 2003. VX, WW och XV, som erkänt de påtalade gärningarna och samarbetat med de straffrättsliga myndigheterna, ansökte om att få ställning som ”kronvittnen” (”*mały świadek koronny*”), vilket leder till att den hänskjutande domstolen är skyldig att bevilja dem en särskild straffminskning enligt bestämmelserna i strafflagen.

6 I respektive begäran om förhandsavgörande framhålls att det finns farhågor om att ett disciplinärt förfarande kan komma att inledas mot den ensamdomare som handlägger respektive nationellt mål för det fall den nationella domstolen meddelar ett avgörande i den riktning som nämns i punkterna 4 respektive 5 i förevarande dom.

7 Dessa farhågor grundar sig i huvudsak på den omständigheten att objektivitet och opartiskhet i disciplinära förfaranden mot domare, till följd av olika lagstiftningsreformer som nyligen ägt rum i Polen, inte längre kan garanteras och att de hänskjutande domstolarnas oavhängighet påverkas av detta.

8 Ovannämnda domstolar anser för det första att det finns ett problem när det gäller sammansättningen av Izba Dyscyplinarna Sądu Nawyższego (Högsta domstolens avdelning för disciplinärenden, Polen), som nyligen inrättats inom Högsta domstolen enligt ustawa o Sądzie Najwyższym (lagen om Högsta domstolen) av den 8 december 2017 (Dz. U. 2018, positionerna 5, 650, 771, 847, 848, 1045 och 1443), och vilken med stöd av samma lag ska pröva disciplinärenden rörande domare, i vissa fall i första instans och i andra fall i andra instans.

9 De domare som tjänstgör på denna avdelning för disciplinärenden utnämndes nämligen av Republiken Polens president på förslag av Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen). Till följd av de nyligen genomförda ändringarna i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lagen om nationella domstolsrådet) av den 12 maj 2011 (Dz. U., 2011, position 714), genom ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Scome downictwa 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), utgör nationella domstolsrådet – vars 15 ledamöter som är domare numera utses av sejmen (parlamentet) och inte, som tidigare, av sina domarkollegor – inte längre ett organ som är oavhängigt den politiska makten.

10 För det andra har nationella domstolsrådet, som på detta sätt ombildats, själv blivit ett halv-disciplinärt organ, eftersom det är behörigt att pröva överklaganden av beslut som fattas av domstolarnas ordförande angående omplacering av domare till andra dömande sammansättningar. Ett stort antal domstolsordförande har för övrigt utnämnts av den nuvarande justitieministern och vissa av dem har valts av nationella domstolsrådet.

11 För det tredje innebar de nya bestämmelser som infördes i utawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lag om de allmänna domstolarnas organisation) av den 27 juli 2001 (Dz. U. 2018, positionerna 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045, och 1443) och vilka avser det disciplinära förfarande som är tillämpligt på domare i allmän domstol, att justitieministern, som samtidigt är riksåklagare, ges en praktiskt taget obegränsad befogenhet på detta område.

12 Justitieministern är nämligen behörig att utse en tjänsteman med ansvar för disciplinfrågor avseende domare i allmänna domstolar och att inleda utredningsförfaranden samt, för det fall tjänstemannen med ansvar för disciplinfrågor beslutar att inte inleda ett disciplinärt förfarande, att förelägga denna tjänsteman att inleda ett sådant förfarande. Vidare är justitieministern behörig att ad hoc utnämna en tjänsteman med ansvar för disciplinfrågor för att handlägga ett visst ärende och, slutligen, att utse de domare i disciplinärenden som ska tjänstgöra vid en appellationsdomstol.

13 Vidare är det betydande inflytande som justitieministern har anförtrotts inte förenat med lämpliga garantier. För det första är den rättsliga definitionen av de överträdelser som kan leda till att disciplinåtgärder vidtas mot domare oprecis. För det andra kan de disciplinära förfarandena genomföras även om den domare som utreds eller dennes ombud har godtagbara skäl att utebli. För det tredje kan bevisning som erhållits på ett rättsstridigt sätt hädanefter användas inom ramen för sådana förfaranden. För det fjärde finns det ingen garanti för hur länge det disciplinära förfarandet kan pågå. För det femte kan justitieministern begära att ett disciplinärt förfarande återupptas upp till fem år efter det att det avslutats eller efter det att ett beslut har fattats, för det fall att det skulle komma fram nya omständigheter.

14 De hänskjutande domstolarna anser att disciplinära förfaranden som utformats på detta sätt ger den lagstiftande och verkställande makten en möjlighet att avlägsna domare vars beslut är obekväma för dem och att påverka de domstolsavgöranden som de ska fatta genom den avskräckande effekt som ett sådant förfarande således har för dessa domare.

15 Enligt nämnda domstolar följer det av det ovan anförda att det, med tanke på det domstolsavgörande som dessa domstolar ska meddela i de nationella målen, är nödvändigt att inledningsvis avgöra huruvida ovannämnda nationella bestämmelser om disciplinåtgärder mot domare undergräver deras oavhängighet genom att därigenom frånta de berörda enskilda personerna deras rätt till ett effektivt rättsmedel som garanteras enligt artikel 19.1 andra stycket FEU. Den sistnämnda bestämmelsen, jämförd med artiklarna 2 och 4.3 FEU, kräver nämligen att medlemsstaterna säkerställer att de instanser som, i likhet med de hänskjutande domstolarna, kan komma att avgöra frågor om tillämpningen eller tolkningen av unionsrätten uppfyller de krav som följer av rätten till ett effektivt domstolsskydd, bland vilka kravet på domstolarnas oavhängighet är av avgörande betydelse.

16 Mot denna bakgrund beslutade Sąd Okręgowy w Łodzi (Regionala domstolen i Łódź) och Sąd Okręgowy w Warszawie (Regionala domstolen i Warszawa) att i respektive fall vilandeförklara målet och ställa en tolkningsfråga till EU-domstolen.

17 Den tolkningsfråga som ställts av Sąd Okręgowy w Łodzi (Regionala domstolen i Łódź) har följande lydelse:

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

1) ett politiskt inflytande på de disciplinära förfarandena,

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

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

18 Sąd Okręgowy w Warszawie (Regionala domstolen i Warszawa) har ställt följande fråga till domstolen:

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

Förfarandet vid domstolen

19 Domstolens ordförande beslutade den 1 oktober 2018 att förena målen C-558/18 och C-563/18 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

20 Under den skriftliga delen av förfarandet vid EU-domstolen informerade Sąd Okręgowy w Łodzi (Regionala domstolen i Łódź) genom skrivelser av den 7 och den 11 december 2018, och Sąd Okręgowy w Warszawie (Regionala domstolen i Warszawa) genom skrivelser av den 30 oktober och den 12 december 2018, EU-domstolen om att de två domare som har ställt respektive tolkningsfråga till domstolen i de aktuella målen hade fått en kallelse av den biträdande särskilda tjänstemannen med ansvar för disciplinära åtgärder mot domare i allmän domstol att närvara, i egenskap av vittne, vid en utfrågning angående skälen till beslutet att ställa dessa tolkningsfrågor och huruvida det skett ett åsidosättande av domstolarnas oavhängighet på grund av att de berörda domarna inte på ett självständigt sätt antagit respektive beslut om hänskjutande.

21 I nämnda skrivelser har de två hänskjutande domstolarna även framhållit att de berörda domarna, i samband med utfrågningarna, fick frågor angående sekretess vid överläggningar. Vidare erhöll båda domarna ett föreläggande från den biträdande särskilda tjänstemannen med ansvar för disciplinära åtgärder att inkomma med en skriftlig förklaring angående huruvida det eventuellt förekommit ”ett överskridande av domstolens behörighet” på grund av att de begärt de aktuella förhandsavgörandena i strid med de villkor som följer av artikel 267 FEUF.

22 Genom handlingar som inkom till EU-domstolens kansli den 24 december 2019, den 13 februari 2020 och den 2 mars 2020 har Rzecznik Praw Obywatelskich (Ombudsmannen för medborgerliga rättigheter, Polen) (nedan kallad ombudsmannen) begärt att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas.

23 Till stöd för sin begäran av den 24 december 2019 har ombudsmannen hävdat att generaladvokaten i sitt förslag till avgörande ansåg att respektive begäran om förhandsavgörande inte kunde tas upp till prövning i huvudsak på grund av att domstolen inte hade tillgång till tillräckliga uppgifter om de faktiska och rättsliga omständigheterna för att kunna pröva begäran i dessa fall och fastställa huruvida medlemsstaternas skyldighet att garantera domarnas oavhängighet hade åsidosatts. Ombudsmannen anser att domstolen under dessa omständigheter bör besluta om återupptagande av den muntliga delen av förfarandet för att dels ge parterna möjlighet att yttra sig över en sådant eventuellt skäl för avvisning av respektive begäran om förhandsavgörande, som parterna, vilket generaladvokaten har påpekat, varken har gjort gällande eller diskuterat, dels ytterligare klargöra omständigheterna i de mål som ska prövas.

24 I samma begäran har ombudsmannen även åberopat nya omständigheter som inträffat efter det att den muntliga delen av förfarandet avslutats, vilka skulle kunna styrka att de frågor som ställts till domstolen inte är hypotetiska och således kan ha ett avgörande inflytande på det avgörande som domstolen ska meddela i de aktuella målen. Dessa nya omständigheter utgörs för det första av ett antal konkreta fall i vilka disciplinära förfaranden nyligen har inletts mot domare på grund av innehållet i de avgöranden som dessa har meddelat och, bland annat, avgöranden i vilka dessa domare har haft för avsikt att följa EU-domstolens dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos Högsta domstolens avdelning för disciplinärenden) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982).

25 Vidare antog parlamentet den 20 december 2019 ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (lag om ändring av lagen om de allmänna domstolarnas organisation, lagen om Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och flera andra lagar) som har till syfte att i betydande mån skärpa de bestämmelser om disciplinåtgärder som är tillämpliga på domare och i vilka det föreskrivs, i syfte att bland annat undanröja verkan av nämnda dom från EU-domstolen, att en domstol, vid äventyr av disciplinåtgärder mot den eller de domare som utgör den dömande sammansättningen vid den domstolen, inte får ifrågasätta giltigheten av en domarutnämning eller ett konstitutionellt organs legitimitet. I samma syfte föreskrivs enligt nämnda lag att Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw publicznych Sądu Nawyższego (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga frågor, Polen) numera är ensam behörig att pröva invändningar som avser bristande oavhängighet hos en domare eller domstol. Denna nyligen inrättade avdelning uppvisar liknande brister, bland annat vad gäller förfarandet för utnämning av dess ledamöter, som dem som har påpekats av EU-domstolen angående Högsta domstolens avdelning för disciplinärenden i dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos Högsta domstolens avdelning för disciplinärenden (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982).

26 I sin kompletterande begäran av den 13 februari 2020 har ombudsmannen angett att denna lag av den 20 december 2019 under tiden hade undertecknats av Republiken Polens president den 4 februari 2020 och offentliggjorts (Dz. U. 2020, position 190) samt att som ikraftträdandedatum angetts den 14 februari 2020. Vidare har han hänvisat till att flera disciplinära förfaranden inletts och administrativa åtgärder vidtagits samt att disciplinåtgärder nu har vidtagits mot domare, särskilt med stöd av de skäl som redan angetts i punkt 24 i förevarande dom. I den kompletterande begäran av den 2 mars 2020 har ombudsmannen åberopat den omständigheten att Prokuratura Krajowa (llmänna åklagarmyndigheten, Polen) med tillämpning av lagen av den 20 december 2019 nyligen ingav en ansökan till avdelningen för disciplinärenden med begäran om att häva immuniteten för den domare som begärt förhandsavgörande i mål C-563/18 och om tillstånd att inleda förfaranden om straffrättsligt ansvar mot denne för att ha tillåtit media att spela in avkunnandet av ett avgörande som meddelades i ett mål som rör invändningar mot att flytta platsen för sejmens (parlamentets) sammanträden. Genom detta avgörande förelades åklagarmyndigheten att återuppta utredningen angående denna flytt. Enligt ombudsmannen ska den utveckling som dessa nya omständigheter ger uttryck för beaktas av EU-domstolen vid bedömningen av huruvida de frågor som har hänskjutits till domstolen i förevarande mål kan tas upp till prövning och vid prövningen av de frågor som hänskjutits i förevarande mål. Detta motiverar att domstolen återupptar den muntliga delen av förfarandet.

27 Domstolen erinrar om att det i stadgan för Europeiska unionens domstol och i domstolens rättegångsregler inte föreskrivs någon möjlighet för berörda parter enligt artikel 23 i domstolens stadga att inkomma med yttranden över generaladvokatens förslag till avgörande (dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos Högsta domstolens avdelning för disciplinärenden), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

28 Vidare ska generaladvokaten, enligt artikel 252 andra stycket FEUF, vid offentliga domstolssessioner, fullständigt opartiskt och oavhängigt, lägga fram förslag till avgöranden i mål som enligt stadgan för Europeiska unionens domstol kräver dennes deltagande. Domstolen är inte bunden av vare sig generaladvokatens förslag eller av den motivering som ligger till grund för förslaget. Att en av parterna inte delar generaladvokatens synsätt i förslaget till avgörande, oavsett vilka frågor som generaladvokaten väljer att pröva, kan följaktligen inte i sig utgöra ett tillräckligt skäl för att återuppta den muntliga delen av förfarandet (dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos Högsta domstolens avdelning för disciplinärenden), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

29 I enlighet med artikel 83 i domstolens rättegångsregler får domstolen emellertid efter att ha hört generaladvokaten, när som helst, besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om en part, efter det att den muntliga delen har förklarats avslutad, har lagt fram en ny omständighet som kan ha ett avgörande inflytande på målets utgång, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan parterna.

30 I förevarande fall finner domstolen emellertid, efter att ha hört generaladvokaten, att den, efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen vid domstolen, har tillgång till alla uppgifter som är nödvändiga för att avgöra målet och att de nya omständigheter som ombudsmannen åberopat inte kan ha ett avgörande inflytande på målets utgång. Domstolen påpekar i övrigt att förevarande mål inte ska avgöras på grundval av ett argument som inte avhandlats mellan parterna. Mot denna bakgrund finner domstolen att det saknas anledning att återuppta den muntliga delen av förfarandet.

Domstolens behörighet

31 Staten, Prokurator Generalny (allmänna åklagarmyndigheten, Polen) och den polska regeringen har gjort gällande att domstolen saknar behörighet att pröva begäran om förhandsavgörande i de aktuella fallen och har i huvudsak gjort gällande att såväl de nationella målen, som är av rent intern karaktär och inte hänför sig till de områden som omfattas av unionsrätten, som de nationella bestämmelser som reglerar nationella domstolars organisation och disciplinåtgärder som är tillämpliga på domare, vilka omfattas av medlemsstaternas exklusiva behörighet, faller utanför unionsrättens tillämpningsområde.

32 Enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, som är den bestämmelse som är föremål för tolkning enligt de frågor som ställts till domstolen, 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 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 34 och där angiven rättspraxis, och dom av den 5 november 2019, kommissionen/Polen (De allmänna domstolarnas oavhängighet), C-192/18, EU:C:2019:924, punkt 99 och där angiven rättspraxis).

33 Vad gäller tillämpningsområdet för artikel 19.1 andra stycket FEU framgår det dessutom av domstolens praxis att denna bestämmelse avser ”de områden som omfattas av unionsrätten”, oberoende av den situation i vilken medlemsstaterna tillämpar unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 29, och dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl., (Oavhängigheten hos Högsta domstolens avdelning för disciplinärenden), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 82 och där angiven rättspraxis).

34 Artikel 19.1 andra stycket FEU är således bland annat tillämplig på varje organ som, i egenskap av domstol, kan komma att pröva frågor om tillämpning och tolkning av unionsrätten och därmed frågor som omfattas av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 40, och dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos Högsta domstolens avdelning för disciplinärenden), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 83 och där angiven rättspraxis).

35 Så är fallet med de hänskjutande domstolarna, vilka i egenskap av allmänna polska domstolar nämligen kan bli tvungna att pröva frågor som rör tillämpningen eller tolkningen av unionsrätten och vilka därmed – i egenskap av ”domstolar” 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. Dessa domstolar måste således uppfylla kraven på ett effektivt domstolsskydd (dom av den 5 november 2019, kommissionen/Polen (De allmänna domstolarnas oavhängighet), C-192/18, EU:C:2019:924, punkt 104).

36 Det ska dessutom erinras om att domstolsväsendets organisation visserligen omfattas av medlemsstaternas behörighet, men medlemsstaterna är dock 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 5 november 2019, kommissionen/Polen (De allmänna domstolarnas oavhängighet), C-192/18, EU:C:2019:924, punkt 102 och där angiven rättspraxis).

37 Av det ovan anförda följer att EU-domstolen är behörig att tolka artikel 19.1 andra stycket FEU.

Upptagande till prövning

38 Staten, allmänna åklagarmyndigheten och den polska regeringen har även gjort gällande att respektive begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning av följande skäl. För det första uppfyller besluten om hänskjutande inte de krav som följer av artikel 94 i rättegångsreglerna, bland annat på grund av att det inte har angetts vilket samband som finns mellan den unionsrättsliga bestämmelse vars tolkning har begärts och den nationella lagstiftning som är tillämplig i de nationella målen.

39 För det andra har de ställda frågorna inget samband med förfarandena och saken i de nationella målen och de är av allmän och hypotetisk karaktär, eftersom de hänskjutande domstolarna inte är skyldiga att i dessa mål tillämpa vare sig de nationella bestämmelserna om disciplinåtgärder mot domare eller artikel 19.1 andra stycket FEU. Denna hypotetiska karaktär följer även av att inledandet av disciplinära förfaranden till följd av de avgöranden som de hänskjutande domstolarna kommer att meddela i de nationella målen i detta skede framstår som en ren eventualitet, vilket innebär att frågorna således inte rör de aktuella nationella målen, utan eventuella framtida mål mellan de berörda domarna och de nationella disciplinära myndigheterna. Ett svar på dessa frågor kan inte påverka de nationella domstolarnas skyldighet att avgöra de nationella målen på grundval av tillämpliga nationella materiella och processuella bestämmelser och inte heller ändra omfattningen av denna skyldighet. Ett svar på frågorna är således inte nödvändigt för att avgöra dessa mål.

40 Europeiska kommissionen delar uppfattningen att respektive begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning, eftersom den unionsrättsliga bestämmelse som avses i tolkningsfrågorna till domstolen inte har något samband med saken i de nationella målen. Dessa mål rör dels betalning av

kostnader som en polsk kommun har haft för att utföra vissa uppgifter som den anförtrotts på området för statlig förvaltning, dels åtal som väckts mot vissa personer för deltagande i människorov i samband med vilka det ska beslutas om straffnedsättning i särskilda fall. Det svar som domstolen skulle kunna ge på tolkningsfrågorna är inte heller av sådant slag att det skulle kunna påverka utgången av ett föregående beslut som de hänskjutande domstolarna ska fatta, i processuellt hänseende eller i fråga om sin egen behörighet, innan de, i förekommande fall, avgör de nationella målen i sak. Ett sådant svar kan således inte anses tillgodose ett behov för att kunna avgöra nämnda mål, utan skulle innebära att EU-domstolen lämnar ett rådgivande yttrande i allmänna eller hypotetiska frågor.

41 I dessa olika hänseenden påpekar domstolen inledningsvis att de hänskjutande domstolarna i respektive begäran om förhandsavgörande för det första har lämnat en tillräcklig redogörelse för omständigheterna i de nationella målen och för det andra på ett detaljerat sätt redogjort för de bestämmelser som utgör det nya nationella regelverk för de disciplinåtgärder som är tillämpliga på domare. För det tredje har dessa domstolar angett skälen till att de, i egenskap av nationella domstolar som kan komma att pröva tillämpningen eller tolkningen av unionsrätten, hyste tvivel om huruvida nämnda regelverk är förenligt med artikel 19.1 andra stycket FEU samt skälen till att de ansåg att ett svar på de tolkningsfrågor som ställts till EU-domstolen var nödvändigt med hänsyn till de avgöranden som de ska meddela i de pågående nationella målen, mot bakgrund av att de befarar – under de särskilda omständigheter som råder i de aktuella målen – att de berörda domarna kan komma att bli föremål för ett disciplinförfarande om målen avgörs på det sätt som det redogjorts för i punkterna 4 respektive 5 i förevarande dom.

42 Med angivande av nämnda skäl har nämnda domstolar uppfyllt de krav som anges i artikel 94 i rättegångsreglerna, särskilt kravet i led c i denna artikel, genom att i tillräcklig utsträckning redogöra för de skäl som föranlett dem att begära klargöranden angående tolkningen av artikel 19.1 andra stycket FEU och, i synnerhet, det samband som de anser föreligger mellan nämnda fördragsbestämmelse och de nationella bestämmelser som de anser kan ha en inverkan på det domstolsförfarande som leder fram till dessa domstolars avgöranden och därigenom på utgången av de nationella målen.

43 Enligt EU-domstolens fasta praxis presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva (dom av den 15 maj 2003, Salzmann, C-300/01, EU:C:2003:283, punkt 31, och dom av den 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, punkt 16 och där angiven rättspraxis).

44 Det framgår dock även av fast rättspraxis att det förfarande som har införts genom artikel 267 FEUF utgör ett medel för samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna, genom vilket EU-domstolen tillhandahåller de nationella domstolarna de uppgifter om unionsrättens tolkning som de behöver för att kunna avgöra de mål som de ska pröva (dom av den 18 oktober 1990, Dzodzi, C-297/88 och C-197/89, EU:C:1990:360, punkt 33, och dom av den 19 december 2013, Fish Legal och Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 29 och där angiven rättspraxis). En begäran om förhandsavgörande är inte till för att möjliggöra rådgivande yttranden i allmänna eller hypotetiska frågor, utan för att tillgodose behov knutna till det faktiska avgörandet av ett mål (dom av den 15 juni 1995, Zabala Erasun m.fl., C-422/93–C-424/93, EU:C:1995:183, punkt 29, och dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

45 Såsom framgår av själva ordalydelsen i artikel 267 FEUF ska det begärda förhandsavgörandet vara ”nödvändigt” för att den hänskjutande domstolen ska kunna ”döma i saken” i det mål som är anhängigt vid den (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 februari 2011, Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, punkt 35).

46 Domstolen har således vid upprepade tillfällen erinrat om att det framgår av såväl ordalydelsen som systematiken i artikel 267 FEUF att förfarandet med förhandsavgörande förutsätter att ett mål faktiskt är anhängigt vid den nationella domstolen och att den nationella domstolen inom ramen för detta mål kommer att meddela ett avgörande med avseende på vilket förhandsavgörandet kan beaktas (dom av den 21 april 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, punkt 11), dom av den 4 oktober 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, C-159/90, EU:C:1991:378, punkterna 12 och 13, och dom av den 27 februari 2014, Pohotovosť, C-470/12, EU:C:2014:101, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

47 När det gäller domstolens uppgift ska det i detta sammanhang göras en åtskillnad beroende på om den har att ta ställning till en begäran om förhandsavgörande eller en talan om fördragsbrott. Medan EU-domstolen inom ramen för en talan om fördragsbrott ska pröva huruvida den åtgärd eller den nationella praxis som ifrågasatts av kommissionen eller en annan medlemsstat – i allmän bemärkelse och utan att det är nödvändigt att ett mål är anhängiggjort i detta avseende vid de nationella domstolarna – strider mot unionsrätten, är EU-domstolens uppgift i ett mål om förhandsavgörande däremot att bistå den hänskjutande domstolen vid avgörandet av det konkreta mål som är anhängigt vid den (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 49).

48 I ett sådant förfarande måste det således föreligga ett sådant samband mellan det berörda målet och de unionsrättsliga bestämmelser vars tolkning begärts att tolkningen tillgodoser ett objektivt behov för det avgörande som den hänskjutande domstolen ska meddela (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 25 maj 1998, Nour, C-361/97, EU:C:1998:250, punkt 15 och där angiven rättspraxis).

49 I förevarande fall kan det för det första konstateras att de nationella målen i sak inte har någon anknytning till unionsrätten, särskilt inte till artikel 19.1 andra stycket FEU, som tolkningsfrågorna avser. De hänskjutande domstolarna är således inte tvungna att tillämpa unionsrätten, eller nämnda bestämmelse, för att kunna avgöra de aktuella målen i sak. De aktuella målen i förevarande fall skiljer sig härvid bland annat från det mål som avgjordes genom dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117). I det målet skulle den hänskjutande domstolen pröva en talan om ogiltigförklaring av förvaltningsbeslut genom vilka lönerna för ledamöterna vid Tribunal de Contas (Revisionsrätten, Portugal) sänktes med tillämpning av nationell lagstiftning som föreskrev en sådan lönesänkning. Vid den hänskjutande domstolen ifrågasattes om detta var förenligt med artikel 19.1 andra stycket FEU.

50 För det andra kan det konstateras att domstolen förvisso redan har slagit fast att tolkningsfrågor som rör tolkningen av processuella bestämmelser i unionsrätten som den hänskjutande domstolen är skyldig att tillämpa för att kunna döma i saken, kan tas upp till prövning (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 17 februari 2011, Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, punkterna 41 och 42). De frågor som ställts i de nationella målen avser emellertid inte tolkningen av sådana bestämmelser.

51 För det tredje förefaller ett svar från EU-domstolen på dessa frågor inte heller kunna tillhandahålla de hänskjutande domstolarna en tolkning av unionsrätten som gör det möjligt för dem att avgöra processuella frågor i nationell rätt innan de kan avgöra de aktuella målen i sak. I detta avseende skiljer sig förevarande mål även från vad som exempelvis var fallet i de mål som avgjordes genom dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos Högsta domstolens avdelning för disciplinärenden) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982), med hänsyn till att den tolkning som begärts av EU-domstolen i dessa mål kunde påverka frågan om fastställandet av den domstol som var behörig att i sak avgöra mål som rör unionsrätten. Detta framgår särskilt av punkterna 100, 112 och 113 i den domen.

52 Mot denna bakgrund framgår det inte av besluten om hänskjutande att det finns en sådan anknytning mellan den unionsrättsliga bestämmelse som tolkningsfrågorna avser och de nationella målen som gör den begärda tolkningen nödvändig för att de hänskjutande domstolarna med tillämpning av de anvisningar som följer av en sådan tolkning ska kunna fatta de beslut som krävs för att avgöra dessa mål.

53 Frågorna avser således inte en tolkning av unionsrätten som tillgodoser ett objektivt behov för att kunna avgöra dessa mål, utan är av allmän karaktär.

54 När det gäller den omständighet som de hänskjutande domstolarna har hänvisat till i de skrivelser som avses i punkterna 20 och 21 i förevarande dom, nämligen att de två domare som framställt respektive begäran om förhandsavgörande, på grund av att begäran framställts, är föremål för en föregående utredning inför ett eventuellt inledande av ett disciplinärt förfarande mot dem, ska det påpekas att de nationella målen, i vilka de förhandsavgöranden har begärts som domstolen ska ta ställning till i nu aktuella mål, inte rör någon sådan omständighet. Det ska dessutom beaktas, såsom den polska regeringen har anfört i sitt skriftliga yttrande och vid förhandlingen vid EU-domstolen, att nämnda utredningsförfaranden under tiden har avslutats med motiveringen att det inte har visats att det begåtts något fel i tjänsten i form av ett åsidosättande av tjänstens anseende på grund av hur respektive begäran om förhandsavgörande hade formulerats.

55 I detta sammanhang ska det emellertid erinras om att det framgår av domstolens fasta praxis att kärnan i det domstolssystem som inrättats genom fördragen utgörs av förfarandet för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF. Genom att det inrättas en dialog mellan EU-domstolen och domstolarna i medlemsstaterna syftar förfarandet till att säkerställa en enhetlig tolkning av unionsrätten och att därigenom göra det möjligt att säkerställa konsekvensen i unionsrätten, dess fulla verkan och autonomi samt, i slutändan, den specifika karaktären hos den rättsordning som inrättats genom fördragen (yttrande 2/13 av den 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punkt 176, och dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl., C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 41).

56 Det följer även av domstolens fasta praxis att en nationell domstol enligt artikel 267 FEUF har en mycket vittgående möjlighet att hänskjuta en fråga till domstolen, om den bedömer att det i ett mål som pågår inför den har uppkommit frågor som kräver ett avgörande avseende tolkningen eller giltigheten av unionsrätten för att den ska kunna döma i målet. De nationella domstolarna är för övrigt fria att när som helst under förfarandet utnyttja denna möjlighet enär de anser det vara lämpligt (dom av den 5 oktober 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, punkt 26, och dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl., C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

57 En bestämmelse i nationell rätt kan således inte hindra en nationell domstol från att använda sig av denna möjlighet. Denna möjlighet utgör nämligen en grundläggande del av det system för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som inrättats genom artikel 267 FEUF samt av den uppgift att tillämpa unionsrätten som nationella domstolar ges genom bestämmelsen (dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos Högsta domstolens avdelning för disciplinärenden), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 103 och där angiven rättspraxis).

58 Nationella bestämmelser av vilka det följer att de nationella domstolarna kan bli föremål för disciplinära förfaranden på grund av att de har hänskjutit en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen kan således inte tillåtas (se, för ett liknande resonemang, beslut av domstolens ordförande av den 1 oktober 2018, Miasto Łowicz och Prokuratura Okręgowa w Płocku, C-558/18 och C-563/18, ej publicerat, EU:C:2018:923, punkt 21). Enbart möjligheten att, i förekommande fall, kunna bli föremål för ett disciplinärt förfarande på grund av en sådan begäran eller ett beslut att vidhålla en begäran efter det att den har framställts, kan nämligen inverka menligt på de berörda nationella domstolarnas faktiska utövande av den möjlighet och de uppgifter som avses i föregående punkt.

59 Det förhållandet att nämnda domare inte ska kunna utsättas för disciplinära förfaranden eller disciplinåtgärder på grund av att de har utnyttjat en sådan möjlighet att vända sig till EU-domstolen, vilken omfattas av deras exklusiva behörighet, utgör för övrigt en garanti för deras oavhängighet (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 12 februari 2019, RH, C-8/19, EU:C:2019:110, punkt 47). De nationella domstolarnas oavhängighet är i synnerhet nödvändig för att systemet för domstolsamarbete – som möjligheten att begära om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF ger uttryck för – ska kunna fungera väl (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 54 och där angiven rättspraxis).

60 Av det ovan anförda följer att respektive begäran om förhandsavgörande ska avvisas.

Rättegångskostnader

61 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i de nationella målen utgör ett led i beredningen av dessa mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Begäran om förhandsavgörande från Sąd Okręgowy w Łodzi (Regionala domstolen i Łódź, Polen) och Sąd Okręgowy w Warszawie (Regionala domstolen i Warszawa, Polen), av den 31 augusti 2018 respektive den 4 september 2018, avvisas.

Underskrifter