Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

15. juli 2021 *

»Traktatbrud – disciplinærordning, der finder anvendelse på dommere – retsstat – dommeres uafhængighed – effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – disciplinærforseelser, som skyldes retsafgørelsers indhold – uafhængige disciplinære retsinstanser, som er oprettet ved lov – overholdelse af en rimelig frist og af retten til forsvar i disciplinærsager – artikel 267 TEUF – begrænsning af de nationale retters ret og forpligtelse til at forelægge Domstolen anmodninger om præjudiciel afgørelse«

I sag C-791/19,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 25. oktober 2019,

Europa-Kommissionen først ved K. Banks, S.L. Kalėda og H. Krämer, derefter ved K. Banks, S.L. Kalėda og P.J.O. Van Nuffel, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

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

Kongeriget Danmark først ved M. Wolff, M. Jespersen og J. Nymann-Lindegren, derefter ved M. Wolff og J. Nymann-Lindegren, som befuldmægtigede,

Kongeriget Nederlandene ved M.K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede,

Republikken Finland ved M. Pere og H. Leppo, som befuldmægtigede,

Kongeriget Sverige ved C. Meyer-Seitz, H. Shev, A. Falk, J. Lundberg og H. Eklinder, som befuldmægtigede,

intervenienter,

mod

Republikken Polen ved B. Majczyna, D. Kupczak, S. Żyrek, A. Dalkowska og A. Gołaszewska, som befuldmægtigede,

* Processprog: polsk.

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene A. Arabadjiev, A. Prechal (refererende dommer), M. Vilaras, M. Ilešič, A. Kumin og N. Wahl samt dommerne T. von Danwitz, C. Toader, K. Jürimäe, C. Lycourgos, N. Jääskinen, I. Ziemele og J. Passer,

generaladvokat: E. Tanchev,

justitssekretær: afdelingschef M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. december 2020,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. maj 2021,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har med sin stævning nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, idet

– den har tilladt, at indholdet i retslige afgørelser kan kvalificeres som disciplinærforseelser i forhold til dommerne ved de almindelige domstole (artikel 107, stk. 1, i ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lov om de almindelige domstoles organisation) af 27.7.2001 (Dz. U. nr. 98, pos. 1070) i den udgave, der følger af de efterfølgende ændringer, som er blevet offentliggjort i *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* af 2019 (pos. 52, 55, 60, 125, 1469 og 1495) (herefter »lov om de almindelige domstole«), og artikel 97, stk. 1 og 3, i ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8.12.2017 (Dz. U. af 2018, pos. 5), i sin konsoliderede udgave således som offentliggjort i *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* af 2019 (pos. 825) (herefter »den nye lov om den øverste domstol«))

– den ikke har sikret uafhængighed og upartiskhed for Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdelingen) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) (herefter »disciplinærafdelingen«), som det tilkommer at kontrollere de afgørelser, der træffes i disciplinærsager mod dommerne (artikel 3, nr. 5, artikel 27 og artikel 73, stk. 1, i den nye lov om den øverste domstol, sammenholdt med artikel 9a i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lov om det nationale råd for retsvæsenet) af 12.5.2011 (Dz. U. nr. 126, pos. 714), som ændret ved ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om det nationale råd for retsvæsenet og visse andre love) af 8.12.2017 (Dz. U. af 2018, pos. 3) (herefter »lov om domstolsrådet«))

– den har overdraget formanden for den øverste domstols disciplinærafdeling en skønsbeføjelse til at nominere disciplinærdomstolen i første instans i sager vedrørende dommere ved de almindelige domstole (artikel 110, stk. 3, og artikel 114, stk. 7, i lov om de almindelige

domstole) og dermed ikke har sikret, at disciplinærsagerne behandles af en domstol, der er »oprettet ved lov«, og

– den har overdraget justitsministeren beføjelsen til at udpege en [anklager i disciplinærsager] for justitsministeren (artikel 112b i lov om de almindelige domstole) og dermed ikke har sikret, at disciplinærsagerne mod dommere ved de almindelige domstole behandles inden for en rimelig frist, og idet den har fastsat, at foranstaltninger i forbindelse med udpegelse af en forsvarer og dennes varetagelse af forsvaret ikke har opsættende virkning på afviklingen af disciplinærsagen (denne lovs artikel 113a), og at disciplinærdomstolen gennemfører disciplinærsagen selv i den pågældende tilsagte dommers eller dennes forsvarers lovlige forfald (den nævnte lovs artikel 115a, stk. 3), og dermed ikke har sikret retten til forsvar for de anklagede dommere ved de almindelige domstole,

og at

Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 267, stk. 2 og 3, TEUF, idet den har tilladt, at retternes beføjelse til at forelægge Den Europæiske Unions Domstol anmodninger om præjudiciel afgørelse begrænses af muligheden for at indlede en disciplinærsag.

Retsforskrifter

EU-retten

EU-traktaten og EUF-traktaten

2 Artikel 2 TEU har følgende ordlyd:

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

3 Artikel 19, stk. 1, TEU bestemmer følgende:

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

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

4 Artikel 267 TEUF har følgende ordlyd:

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

a) om fortolkningen af traktaterne

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

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

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

[…]«

Chartret

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

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

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

[…]«

Polsk ret

Forfatningen

6 I henhold til forfatningens artikel 179 udnævner Republikken Polens præsident (herefter »republikkens præsident«) efter indstilling fra Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale råd for retsvæsenet, Polen) (herefter »domstolsrådet«) dommerne for en ubegrænset periode.

7 Forfatningens artikel 187 bestemmer følgende:

»1. [Domstolsrådet] består af:

1) førstepræsidenten for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], justitsministeren, præsidenten for [Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager)] og en person udnævnt af republikkens præsident

2) 15 medlemmer valgt blandt dommerne ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], de almindelige domstole, forvaltningsdomstolene og de militære domstole

3) 4 medlemmer valgt af [Sejm (parlamentet, Polen)] blandt dets medlemmer, og 2 medlemmer valgt af senatet blandt dets medlemmer.

[…]

3. Medlemmerne af [domstolsrådet] vælges for en periode på 4 år.

4. Ordningen, arbejdsområdet og arbejdsformen for domstolsrådet samt fremgangsmåden ved valg af medlemmer til rådet fastsættes ved lov.«

Den nye lov om den øverste domstol

8 Den nye lov om den øverste domstol trådte i kraft i sin oprindelige udgave den 3. april 2018. Med denne lov blev der oprettet to nye afdelinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), nemlig dels disciplinærafdelingen, der er omhandlet i denne lovs artikel 3, nr. 5, dels Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Nawyższego (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager).

9 Artikel 6 i den nye lov om den øverste domstol har følgende ordlyd:

»1. Førstepræsidenten for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] afgiver bemærkninger til de kompetente myndigheder om de uregelmæssigheder eller mangler, der er konstateret i loven, og som skal fjernes for at sikre retsstaten, den sociale retfærdighed og sammenhængen i Republikken Polens retssystem.

2. Præsidenten for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], som leder disciplinærafdelingens arbejde, afgiver bemærkninger til de kompetente myndigheder om de uregelmæssigheder eller mangler, der er konstateret i loven, og som skal fjernes for at sikre en effektiv behandling af de sager, der henhører under denne afdelings kompetence, eller for at begrænse antallet af disciplinærforseelser.«

10 Denne lovs artikel 7, stk. 3 og 4, er affattet således:

»3. Førstepræsidenten for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] har ministeren for offentlige finansers beføjelser hvad angår gennemførelsen af budgettet for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)].

4. For så vidt angår den gennemførelse af budgettet for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], der vedrører disciplinærafdelingens funktionsmåde, overdrages ministeren for offentlige finansers beføjelser til præsidenten for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], som leder disciplinærafdelingens arbejde.«

11 Den nævnte lovs artikel 20 fastsætter følgende:

»Med hensyn til disciplinærafdelingen og de dommere, som er tilknyttet disciplinærafdelingen, udøves prærogativerne for førstepræsidenten for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] som defineret i:

– artikel 14, stk. 1, nr. 1, 4 og 7, artikel 31, stk. 1, artikel 35, stk. 2, artikel 36, stk. 6, artikel 40, stk. 1 og 4, og artikel 51, stk. 7 og 14, af den præsident for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], som leder disciplinærafdelingens arbejde

– artikel 14, stk. 1, nr. 2, og artikel 55, stk. 3, andet punktum, af førstepræsidenten for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] efter aftale med den præsident for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], som leder disciplinærafdelingens arbejde.«

12 Samme lovs artikel 27, stk. 1, fastsætter følgende:

»Følgende sager henhører under disciplinærafdelingens kompetence:

1) disciplinærsager
   a) som vedrører dommerne ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)]
   b) som undersøges af [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] vedrørende disciplinære procedurer i henhold til følgende love:

      […]

      – lov [om de almindelige domstole] […]

        […]«

13 I henhold til artikel 35, stk. 2, i den nye lov om den øverste domstol kan førstepræsidenten for Sąd Najwyższy (øverste domstol) forflytte en dommer, med dennes samtykke, til en stilling i en anden afdeling.

14 Denne lovs artikel 73, stk. 1, bestemmer følgende:

»De disciplinære retsinstanser i disciplinærsager vedrørende dommere ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] er:

1) i første instans: [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] i form af to dommere fra disciplinærafdelingen og en domsmand fra [Sąd Najwyższy (øverste domstol)]

2) i anden instans: [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] i form af tre dommere fra disciplinærafdelingen og to domsmænd fra [Sąd Najwyższy (øverste domstol)].«

15 Den nævnte lovs artikel 97 er affattet således:

»1. Hvis [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] konstaterer en åbenbar tilsidesættelse af retsregler ved behandlingen af en sag, tilsender den – uafhængigt af dens andre beføjelser – den pågældende retsinstans en konstatering af forseelsen. Før fremsendelsen af konstateringen af forseelsen er den forpligtet til at oplyse den eller de dommere, der deltager i dommerkollegiet, om muligheden for at fremlægge skriftlige forklaringer inden for en frist på syv dage. Opdagelsen og konstateringen af en fejl påvirker ikke sagens udfald.

[…]

3. Når [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] fremsender en konstatering af en forseelse, kan den indgive en anmodning om indledning af en disciplinærsag til en disciplinær retsinstans. Den disciplinære retsinstans i første instans er [Sąd Najwyższy (øverste domstol)].«

16 Overgangsbestemmelserne i den nye lov om den øverste domstol omfatter bl.a. lovens artikel 131, som bestemmer følgende:

»Så længe alle de dommere ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], der er tilknyttet disciplinærafdelingen, ikke er blevet udnævnt, kan de andre dommere ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] ikke overføres til en stilling ved denne afdeling.«

17 Artikel 131 i den nye lov om den øverste domstol blev ændret ved artikel 1, nr. 14, i ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (lov om ændring af lov om den øverste domstol) af 12. april 2018 (Dz. U. af 2018, pos. 847), som trådte i kraft den 9. maj 2018. Således ændret bestemmer denne artikel:

»De dommere, der på datoen for denne lovs ikrafttræden varetager et embede ved en anden afdeling ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], kan overføres til en stilling ved disciplinærafdelingen. Indtil den dato, hvor alle de dommere ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], der er tilknyttet disciplinærafdelingen, er blevet udnævnt for første gang, indgiver en dommer, som varetager et embede ved en anden afdeling ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] en anmodning om forflyttelse til en stilling ved disciplinærafdelingen til [domstolsrådet], efter at have indhentet tilsagn fra førstepræsidenten for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], samt fra den præsident ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], som leder arbejdet ved disciplinærafdelingen, og fra den præsident ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], der leder arbejdet ved den afdeling, den anmodende dommer er tilknyttet. Efter forslag fra [domstolsrådet] udnævner [republikkens præsident] en dommer ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] til disciplinærafdelingen indtil det tidspunkt, hvor alle stillingerne ved denne afdeling er blevet besat for første gang.«

Lov om de almindelige domstole

18 Artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole bestemmer følgende:

»Der indledes en disciplinærsag mod en dommer for tjenesteforseelser, herunder for åbenlyse og grove overtrædelser af loven og tilsidesættelse af embedets værdighed (disciplinærforseelser).«

19 Denne lovs artikel 110, stk. 1 og 3, har følgende ordlyd:

»1. I disciplinærsager vedrørende dommere træffes afgørelse af:

1) i første instans:
   a) disciplinærinstansen ved appeldomstolene i et dommerkollegium på tre dommere
   b) [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] ved to dommere fra disciplinærafdelingen samt en domsmand fra [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] i sager vedrørende disciplinære forseelser, som udgør forsætlige overtrædelser, der kan retsforfølges ved offentlig tiltale, eller forsætlige overtrædelser af skattemæssig art, eller i sager, hvor [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] har indgivet en anmodning om undersøgelse af den disciplinære tvist med konstatering af forseelsen

2) i anden instans: [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] i form af to dommere fra disciplinærafdelingen og en domsmand fra [Sąd Najwyższy (øverste domstol)].

[…]

3. Disciplinærinstansen for det område, hvorunder den dommer, der er genstand for disciplinærsagen, udøver sit embede, har ikke kompetence til at påkende de sager, der omhandles i stk. 1, nr. 1), litra a). Den kompetente disciplinærinstans for sagen udpeges af den præsident for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], der leder arbejdet ved disciplinærafdelingen, efter anmodning fra anklageren i disciplinærsager.«

20 Den nævnte lovs artikel 112b bestemmer følgende:

»1. Justitsministeren kan udnævne en anklager i disciplinærsager for justitsministeren med henblik på at behandle en bestemt sag vedrørende en dommer. Denne disciplinære anklagers indtræden i sagen udelukker en anden disciplinær anklagers intervention i sagen.

2. […] I tilfælde, hvor dette er begrundet – navnlig i tilfælde af dødsfald eller langvarige hindringer for, at justitsministerens anklager i disciplinærsager kan udøve sine funktioner – kan justitsministeren udpege en anden dommer i dennes sted, eller hvor der er tale om en disciplinær forseelse, som udgør en forsætlig overtrædelse, der kan retsforfølges ved offentlig tiltale, en anden dommer eller anklager.

3. Justitsministerens anklager i disciplinærsager kan iværksætte en procedure efter anmodning fra ministeren, eller han kan indtræde i en verserende procedure.

4. Udnævnelsen af justitsministerens anklager i disciplinærsager er at ligestille med en anmodning om indledning af en undersøgelse eller en disciplinær procedure.

5. Den funktion, som anklageren i disciplinærsager for justitsministeren udfører, ophører, så snart en afgørelse om afslag på at indlede disciplinærsager, om at afbryde disciplinærsager eller om at afslutte disciplinærsager bliver endelig. Udløbet af anklagerens funktion er ikke til hinder for, at justitsministeren genudnævner anklageren i den samme sag.«

21 Samme lovs artikel 113, stk. 2 og 3, bestemmer følgende:

»2. Hvis den anklagede dommer af helbredsmæssige årsager ikke kan deltage i sagen ved disciplinærdomstolen, udpeger præsidenten for disciplinærdomstolen eller domstolen efter begrundet anmodning fra den anklagede dommer en ex officio-rådgiver, der vælges blandt advokater eller juridiske rådgivere. Den anklagede dommer er forpligtet til at vedlægge sin anmodning en erklæring, der er udfærdiget af en bemyndiget læge, og som attesterer, at vedkommendes helbredstilstand ikke gør det muligt for denne at deltage i disciplinærsagen.

3. Når det af omstændighederne fremgår, at en manglende indgivelse af en anmodning skyldes grunde, som ikke kan tilregnes den anklagede dommer, kan der undtagelsesvis udpeges en ex officio-rådgiver uden den i stk. 2 omhandlede anmodning.«

22 Artikel 113a i lov om de almindelige domstole er affattet således:

»Aktiviteter, der er knyttet til ex officio-udnævnelsen af en forsvarsadvokat og denne advokats indledning af forsvaret, har ikke opsættende virkning for sagen.«

23 Denne lovs artikel 114, stk. 7, har følgende ordlyd:

»Efter at der er givet underretning om de disciplinære anklager, anmoder anklageren i disciplinærsagen præsidenten for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], der leder disciplinærafdelingens behandling af sagen, om at udpege den disciplinære domstol, der skal behandle sagen i første instans. Præsidenten for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], der leder disciplinærafdelingens behandling af sagen, skal udpege denne domstol inden for syv dage efter modtagelsen af anmodningen.«

24 Den nævnte lovs artikel 115a, stk. 3, bestemmer følgende:

»Den disciplinære domstol skal behandle sagen trods begrundet fravær for den tilsagte anklagede eller vedkommendes forsvarsadvokat, medmindre dette er i strid med hensynet til behandlingen af disciplinærsagen.«

Lov om domstolsrådet

25 Artikel 9a i lov om domstolsrådet har følgende ordlyd:

»1. Parlamentet vælger blandt dommerne ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], de almindelige domstole, de administrative domstole og de militære domstole femten medlemmer af [domstolsrådet] for et fælles mandat på fire år.

2. Ved det i stk. 1 omhandlede valg tager parlamentet så vidt muligt i betragtning, at en repræsentation af dommere fra forskellige typer og niveauer af retsinstanser i [domstolsrådet] er nødvendig.

3. Det fælles mandat for de nye medlemmer af [domstolsrådet], som er valgt blandt dommerne, begynder dagen efter deres valg. De udtrædende medlemmer af [domstolsrådet] udøver deres funktioner indtil den dag, hvor det fælles mandat for de nye medlemmer af [domstolsrådet] begynder.«

26 Den overgangsbestemmelse, der er indeholdt i artikel 6 i lov af 8. december 2017 om ændring af lov om det nationale råd for retsvæsenet og visse andre love, som trådte i kraft den 17. januar 2018, bestemmer følgende:

»Embedsperioden for medlemmerne af [domstolsrådet], jf. artikel 187, stk. 1, nr. 2, i [forfatningen], der vælges på grundlag af de nuværende bestemmelser, varer indtil dagen før begyndelsen af embedsperioden for de nye medlemmer af [domstolsrådet], men må ikke overstige 90 dage fra datoen for ikrafttrædelsen af denne lov, medmindre den tidligere er udløbet, fordi embedsperioden er udløbet.«

Den administrative procedure

27 Da Republikken Polen efter Kommissionens opfattelse havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 267, stk. 2 og 3, TEUF, ved vedtagelsen af nye bestemmelser for disciplinærordningen for dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og ved de almindelige domstole, sendte Kommissionen den 3. april 2019 en åbningsskrivelse til denne medlemsstat. Sidstnævnte svarede med skrivelse af 1. juni 2019, hvori den bestred enhver tilsidesættelse af EU-retten.

28 Den 17. juli 2019 fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den fastholdt, at den således indførte nye disciplinærordning tilsidesatte de nævnte EU-retlige bestemmelser. Følgelig opfordrede denne institution Republikken Polen til at træffe de foranstaltninger, som var nødvendige for at efterkomme denne begrundede udtalelse, senest to måneder fra modtagelsen af denne. I sit svar af 17. september 2019 anførte denne medlemsstat, at de klagepunkter, som Kommissionen havde formuleret, ikke var begrundede.

29 Da Kommissionen ikke var overbevist af dette svar, besluttede den at anlægge nærværende søgsmål.

Retsforhandlingerne for Domstolen

30 Kommissionen har ved særskilt dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 25. oktober 2019 anmodet Domstolen om, at nærværende sag i medfør af Domstolens procesreglements artikel 133, stk. 1, underkastes den fremskyndede procedure. Til støtte for denne anmodning har Kommissionen gjort gældende, at de klagepunkter, som den i sit søgsmål har fremsat i forhold til den nye disciplinærordning for de polske dommere, vedrører systemiske tilsidesættelser af de garantier, der er påkrævede for at sikre disse dommeres uafhængighed. Et tvingende retssikkerhedshensyn kræver derfor, at der sker en hurtig behandling af sagen for at fjerne den bestående tvivl om, hvorvidt den nævnte ordning er forenelig med EU-retten.

31 Procesreglementets artikel 133, stk. 1, bestemmer, at Domstolens præsident efter anmodning fra sagsøgeren eller sagsøgte – og efter at have hørt modparten, den refererende dommer og generaladvokaten – kan beslutte at undergive en sag en fremskyndet procedure, der fraviger bestemmelserne i dette reglement, når sagens karakter kræver, at den behandles hurtigt.

32 Det bemærkes i denne henseende, at en sådan fremskyndet procedure udgør et processuelt instrument til behandling af en ekstraordinær nødsituation. Det fremgår i øvrigt ligeledes af Domstolens praksis, at det er muligt at undlade at anvende den fremskyndede procedure, når den følsomme og komplekse karakter af de retlige problemer, en sag rejser, kun vanskeligt lader sig behandle under anvendelse af en sådan procedure, navnlig når det ikke forekommer passende at forkorte den skriftlige forhandling for Domstolen (dom af 18.5.2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, herefter »dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl.«, EU:C:2021:393, præmis 103 og den deri nævnte retspraksis).

33 I den foreliggende sag har Domstolens præsident den 26. november 2019, efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten, besluttet at afslå den i nærværende doms præmis 30 omhandlede anmodning fra Kommissionen.

34 Selv om de spørgsmål, som det foreliggende søgsmål rejser, og som vedrører grundlæggende bestemmelser i EU-retten, umiddelbart kan have afgørende betydning for, om Unionens domstolssystem kan fungere tilfredsstillende, hvilket de nationale retsinstansers uafhængighed er væsentlig for, lod den følsomme og komplekse karakter af disse spørgsmål – der ydermere indgår i omfattende reformer af retsvæsenet i Polen – sig nemlig kun vanskeligt behandle under anvendelse af den fremskyndede procedure (jf. analogt dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., præmis 105 og den deri nævnte retspraksis).

35 Henset til genstanden for dette søgsmål og karakteren af de spørgsmål, som det rejser, har Domstolens præsident ved afgørelse af 26. november 2019 imidlertid besluttet, at nærværende sag skal pådømmes forud for andre i medfør af procesreglementets artikel 53, stk. 3.

36 Ved særskilt dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 23. januar 2020 har Kommissionen i øvrigt anmodet om foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 279 TEUF og procesreglements artikel 160, stk. 2, med henblik på at pålægge Republikken Polen, at denne, indtil Domstolen har afsagt dom i hovedsagen, skal:

– indstille anvendelsen af bestemmelserne i artikel 3, nr. 5, artikel 27 og artikel 73, stk. 1, i den nye lov om den øverste domstol, som udgør grundlaget for kompetencen for disciplinærafdelingen til at træffe afgørelse såvel i første instans som efter appel i disciplinærsager vedrørende dommere

– afstå fra at overføre sager, der verserer for disciplinærafdelingen, til et dommerkollegium, der ikke opfylder de krav til uafhængighed, som er fastsat i bl.a. dom af 19. november 2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, herefter »dommen i sagen A.K. m.fl.«, EU:C:2019:982), og

– meddele Kommissionen alle de foranstaltninger, den har vedtaget med henblik på fuldt ud at opfylde Domstolens kendelse, hvorved der iværksættes de foreløbige forholdsregler, hvorom der er anmodet, senest en måned efter forkyndelsen af denne kendelse.

37 Ved kendelse af 8. april 2020, Kommissionen mod Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277), tog Domstolen denne anmodning til følge indtil afsigelse af den endelige dom i den foreliggende sag.

38 Ved afgørelser truffet af Domstolens præsident den 11., 19. og 20. februar 2020 har Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Kongeriget Sverige fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

39 Efter retsforhandlingernes skriftlige del, hvorunder Republikken Polen har afgivet et svarskrift og derefter en duplik som svar på Kommissionens replik såvel som et svarskrift til de respektive interventionsindlæg fra de fem intervenerende medlemsstater, der er nævnt i den foregående præmis, har parterne afgivet mundtlige indlæg i et retsmøde, der er blevet afholdt den 1. december 2020. Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. maj 2021, på hvilken dato retsforhandlingernes mundtlige del følgelig blev afsluttet.

40 Ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 10. juni 2021 har Republikken Polen anmodet om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del. Til støtte for denne anmodning har denne medlemsstat i det væsentlige angivet, at den er uenig i generaladvokatens forslag til afgørelse, hvoraf det desuden fremgår, at omstændighederne i den foreliggende sag ikke er blevet tilstrækkeligt klarlagt.

41 Det skal hertil for det første bemærkes, at der i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og i Domstolens procesreglement ikke er fastsat en mulighed for, at parterne kan afgive indlæg som svar på generaladvokatens forslag til afgørelse (dom af 6.3.2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

42 For det andet skal generaladvokaten i medfør af artikel 252, stk. 2, TEUF fuldstændig upartisk og uafhængigt offentligt fremsætte begrundede forslag til afgørelse af de sager, der i overensstemmelse med statutten for Den Europæiske Unions Domstol kræver dennes deltagelse. Domstolen er hverken bundet af disse forslag til afgørelse eller af den begrundelse, hvorpå generaladvokaten har støttet disse. En parts uenighed i generaladvokatens forslag til afgørelse,

uanset hvilke spørgsmål der undersøges heri, kan følgelig ikke i sig selv udgøre et forhold, som kan begrunde genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del (dom af 6.3.2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

43 Domstolen kan imidlertid i overensstemmelse med procesreglementets artikel 83 til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst.

44 I den foreliggende sag finder Domstolen imidlertid efter at have hørt generaladvokaten, at den – i modsætning til, hvad Republikken Polen har anført – efter afslutningen af retsforhandlingernes skriftlige del og efter det retsmøde, der er afholdt for Domstolen, råder over alle de oplysninger, der er nødvendige for at træffe afgørelse i sagen. Under disse omstændigheder er det ufornødent at genåbne retsforhandlingernes mundtlige del.

Om søgsmålet

45 Til støtte for sit søgsmål har Kommissionen fremsat fem klagepunkter, hvoraf de fire første vedrører tilsidesættelser af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og det femte vedrører en tilsidesættelse af artikel 267, stk. 2 og 3, TEUF.

De fire første klagepunkter om en tilsidesættelse af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU

Anvendeligheden og rækkevidden af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU

– Parternes argumentation

46 Kommissionen har gjort gældende, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU i modsætning til, hvad Republikken Polen har anført i sit svar på den begrundede udtalelse, finder anvendelse i den foreliggende sag. Den nævnte bestemmelse forpligter nemlig medlemsstaterne til at sikre, at de nationale instanser, der som »retsinstanser« i EU-rettens forstand kan træffe afgørelse om spørgsmål vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten – hvilket er tilfældet for de almindelige polske domstole og Sąd Najwyższy (øverste domstol) – opfylder de krav, der er egnede til at sikre en effektiv retsbeskyttelse, heriblandt de krav, der er knyttet til de nævnte instansers uafhængighed og upartiskhed.

47 Disse krav om uafhængighed og upartiskhed forudsætter bl.a., at der findes regler, som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at de omhandlede instanser er uimodtagelige for påvirkninger udefra og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden. Det gælder i denne forbindelse, at retsvæsenets uafhængighed ikke blot angår udøvelsen af de judicielle funktioner i specifikke sager, men ligeledes retsvæsenets opbygning og spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende instans tilbyder garantier, der kan sikre en »fremståen som uafhængig«, der er egnet til at opretholde den tillid, som retsinstanserne skal indgyde i et demokratisk samfund.

48 Med henblik herpå er det navnlig nødvendigt, således som det fremgår af Domstolens praksis, at den disciplinærordning, der finder anvendelse på dommere, indeholder de nødvendige garantier, der gør det muligt at undgå enhver risiko for at anvende denne ordning som et system til politisk kontrol med retsafgørelsernes indhold, hvilket kræver, at der fastsættes regler, der definerer såvel

de handlinger, der udgør disciplinærforseelser, som de sanktioner, der konkret finder anvendelse, og som foreskriver medvirken af en uafhængig instans i henhold til en procedure, som fuldt ud sikrer de rettigheder, der er fastsat i chartrets artikel 47 og 48 – bl.a. retten til forsvar – og som fastsætter en mulighed for at indbringe disciplinærorganers afgørelser til prøvelse for domstolene.

49 Republikken Polen har i sit svarskrift især anført, at chartrets artikel 47 og 48 ikke finder anvendelse på disciplinærsager vedrørende de nationale dommere, når der ikke foreligger en situation med gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1. Navnlig udgør artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ikke kilden til de grundlæggende rettigheder som retten til forsvar eller retten til at blive hørt inden for en rimelig frist. Denne medlemsstat er af den opfattelse, at de disciplinærsager, der gennemføres på grundlag af de af Kommissionen anfægtede processuelle bestemmelser, har en rent intern karakter, og at de polske myndigheder ikke ved at fastsætte disse procedurer har reguleret områder, der er omfattet af EU-retten, som omhandlet i den nævnte artikel sammenholdt med artikel 5 TEU og artikel 3 TEUF og 4 TEUF.

– *Domstolens bemærkninger*

50 Det skal indledningsvis bemærkes, at Unionen består af stater, som frit og frivilligt har tilsluttet sig de fælles værdier, der nævnes i artikel 2 TEU, som respekterer disse værdier, og som forpligter sig til at fremme dem. Det følger særligt af artikel 2 TEU, at Unionen bygger på værdier såsom retsstaten, som er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund, der navnlig er præget af retfærdighed. Det bemærkes med hensyn hertil, at gensidig tillid mellem medlemsstaterne og navnlig mellem deres domstole er baseret på en grundlæggende forudsætning om, at medlemsstaterne deler en række fælles værdier, som Unionen er bygget på, således som præciseret i denne artikel (jf. i denne retning dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed), C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 42 og 43 og den deri nævnte retspraksis, og dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., præmis 160 og den deri nævnte retspraksis).

51 En medlemsstats overholdelse af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, udgør desuden en betingelse for, at alle de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på denne medlemsstat, kan nydes. En medlemsstat kan således ikke ændre sin lovgivning på en måde, som medfører en forringelse af beskyttelsen af retsstatsprincippet, som navnlig artikel 19 TEU udmønter. Medlemsstaterne har således i henseende til denne værdi pligt til at søge at undgå enhver forringelse af deres lovgivning om organiseringen af den dømmende magt ved at afholde sig fra at vedtage regler, som ville skade dommernes uafhængighed (dom af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 63-65 og den deri nævnte retspraksis, og dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., præmis 162).

52 Som fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU påhviler det medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer borgerne den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten. Princippet om en effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder som sikret ved EU-retten, hvortil der således henvises i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, udgør et generelt princip i EU-retten, som udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, og som er fastslået i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), og som nu er bekræftet i chartrets artikel 47 (dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., præmis 190 og den deri nævnte retspraksis).

53 For så vidt angår det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal det i øvrigt bemærkes, at denne bestemmelse omhandler »de områder, der er omfattet af EU-retten«, uafhængigt af den situation, hvori medlemsstaterne gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1 (dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed), C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis, og dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., præmis 192 og den deri nævnte retspraksis).

54 I henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal enhver medlemsstat således bl.a. sikre, at retsinstanser, der i henhold til EU-retten som »retsinstans« henhører under medlemsstatens retsmiddel- og proceduresystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, og som derfor som sådan kan træffe afgørelse vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, opfylder kravene til en effektiv retsbeskyttelse (dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, herefter »dommen A.B. m.fl.« EU:C:2021:153, præmis 112 og den deri nævnte retspraksis).

55 Det er uomtvistet, at såvel Sąd Najwyższy (øverste domstol) – og bl.a. den disciplinærafdeling, der indgår heri – som de almindelige polske domstole kan anmodes om at træffe afgørelse vedrørende spørgsmål, der er forbundet med anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, og at de som »retter« som defineret i EU-retten er en del af det polske retsmiddel- og proceduresystem på de »områder, der er omfattet af EU-retten« som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, således at disse retsinstanser skal opfylde kravene til en effektiv retsbeskyttelse (dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed), C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 56, og af 5.11.2019, Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed), C-192/18, EU:C:2019:924, præmis 104).

56 Det skal i denne forbindelse påpeges, at selv om organiseringen af den dømmende magt i medlemsstaterne, som Republikken Polen har anført, ganske vist henhører under de sidstnævntes kompetence, gælder det ikke desto mindre, at medlemsstaterne under udøvelsen af denne kompetence skal overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten og navnlig artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU (dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed), C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis, og af 5.11.2019, Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed), C-192/18, EU:C:2019:924, præmis 102).

57 Eftersom artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU pålægger alle medlemsstaterne at indføre de retsmidler, der er nødvendige for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten som omhandlet i bl.a. chartrets artikel 47, skal der tages behørigt hensyn til sidstnævnte bestemmelse ved fortolkningen af denne artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU (dom af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis). Med henblik på at sikre, at retsinstanser, som kan anmodes om at træffe afgørelse vedrørende spørgsmål, der er forbundet med anvendelsen og fortolkningen af EU-retten, er i stand til at tilbyde en sådan effektiv retsbeskyttelse, er det imidlertid afgørende, at disse retsinstansers uafhængighed bevares, hvilket bekræftes af chartrets artikel 47, stk. 2, der nævner adgangen til en »uafhængig« domstol som et af de krav, der er forbundet med den grundlæggende ret til effektive retsmidler (dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., præmis 194 og den deri nævnte retspraksis).

58 Dette krav om retternes uafhængighed, som er uløseligt forbundet med udøvelsen af dømmende myndighed, er en del af kerneindholdet i retten til en effektiv retsbeskyttelse og i den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, der har afgørende betydning som garant for beskyttelsen af samtlige de rettigheder, som borgerne afleder af EU-retten, og for bevarelsen af medlemsstaternes fælles værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, herunder retsstatsprincippet (dom af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

59 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at de garantier for uafhængighed og upartiskhed, som kræves efter EU-retten, forudsætter, at der findes regler – om bl.a. organets sammensætning, medlemmernes udnævnelse og funktionsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer kan vige deres sæde, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes – som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at organet er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden (dom af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

60 Det er i denne henseende afgørende, at dommerne er beskyttet mod indblanding eller ydre pres, der ville kunne bringe deres uafhængighed i fare. De regler, der finder anvendelse på dommeres status og udøvelse af deres funktion, skal navnlig gøre det muligt at udelukke ikke blot enhver direkte indflydelse i form af instrukser, men ligeledes mere indirekte former for indflydelse, der kan påvirke de pågældende dommeres afgørelser, og derved gøre det muligt at udelukke, at disse dommere ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og i en retsstat (dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., præmis 197 og den deri nævnte retspraksis).

61 Hvad nærmere bestemt angår de regler, der regulerer disciplinærordningen for dommere, fordrer det krav om uafhængighed, der følger af EU-retten – og bl.a. af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – efter fast retspraksis, at denne ordning frembyder de nødvendige garantier for at undgå enhver risiko for, at en sådan ordning anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelsers indhold. Fastsættelse af regler, som bl.a. både definerer, hvilken adfærd der udgør disciplinærforseelser, og hvilke sanktioner der konkret finder anvendelse, som foreskriver et uafhængigt organs indgriben i henhold til en procedure, der fuldt ud garanterer rettighederne i chartrets artikel 47 og 48, bl.a. retten til forsvar, og som fastsætter en mulighed for at indbringe disciplinærorganers afgørelser for domstolene, udgør i denne forbindelse en helhed af væsentlige garantier med henblik på at bevare den dømmende magts uafhængighed (dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., præmis 198 og den deri nævnte retspraksis).

62 Henset til det foregående kan de nationale disciplinærregler, der anfægtes af Kommissionen under de fire første klagepunkter, gøres til genstand for en prøvelse ud fra artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og det skal derfor undersøges, om det er godtgjort, at der foreligger de tilsidesættelser af denne bestemmelse, som denne institution har gjort gældende.

Det andet klagepunkt

– Parternes argumentation

63 Med sit andet klagepunkt, som skal behandles først, har Kommissionen nedlagt påstand om, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU derved, at disciplinærafdelingen – der skal dømme i første instans og i appelinstansen i disciplinærsager vedrørende dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), og, alt efter tilfældet, enten i appelinstansen eller såvel i første instans som i appelinstansen i disciplinærsager vedrørende dommere ved de almindelige domstole – ikke opfylder de påkrævede garantier for uafhængighed og upartiskhed.

64 Selv om et udøvende organs medvirken i udnævnelsesprocessen for dommere generelt ikke i sig selv kan påvirke dommernes uafhængighed eller upartiskhed, er der dog i den konkrete sag grund til at tage hensyn til, at samspillet mellem og den samtidige indførelse i Polen af forskellige lovgivningsmæssige reformer har fremkaldt et strukturelt brud, der ikke længere gør det muligt at sikre det uafhængige og upartiske præg over retsvæsenet og den tillid, som retsinstanserne skal indgyde i et demokratisk samfund, og ej heller at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at disciplinærafdelingen er uimodtagelig for påvirkninger udefra og neutral i forhold til de interesser, som står over for hinanden.

65 Dette brud skyldes forskellige faktorer, heriblandt den omstændighed, at disciplinærafdelingen, som bl.a. er tillagt en disciplinær retslig kompetence over for dommere, er blevet oprettet helt fra bunden, samtidig med at den inden for Sąd Najwyższy (øverste domstol) er blevet tildelt en høj grad af organisatorisk og økonomisk autonomi, som de øvrige afdelinger ved denne retsinstans ikke har, samt det forhold, at det – uden nogen tydelig begrundelse og som en undtagelse fra den generelle regel, der finder anvendelse – er blevet fastsat, at de ledige stillinger i denne nye afdeling udelukkende kan besættes ved republikkens præsidents udnævnelse af nye dommere efter indstilling fra domstolsrådet, og ikke ved en forflyttelse af dommere, der allerede er i tjeneste i andre afdelinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol).

66 I denne sammenhæng er det ligeledes relevant, at domstolsrådet, kort før udnævnelserne af disse nye dommere i disciplinærafdelingen fandt sted, blev fuldstændigt nysammensat ved en forkortelse af de igangværende mandater for medlemmerne af dette organ, og det på grundlag af nye regler om fremgangsmåden for udpegelse af de 15 medlemmer, der udgør domstolsrådet og har dommerstatus, hvilke regler nu foreskriver, at disse 15 medlemmer ikke længere skal vælges af dommerne selv, som det tidligere var tilfældet, men af det polske parlament. Som følge af disse nyskabelser er 23 af de 25 medlemmer, som domstolsrådet tæller, således nu udnævnt af de lovgivende eller udøvende myndigheder eller repræsenterer disse myndigheder, hvilket har medført en politisering af dette organ og følgelig en stigning i disse myndigheders indflydelse på udnævnelsesprocessen for disciplinærafdelingens dommere, således som bl.a. fremhævet af såvel Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret (kaldet »Venedigkommission«) i sin udtalelse nr. 904/2017 af 11. december 2017 (CDL(2017)031), som Sammenslutningen af Stater mod Korruption (GRECO) i sin ad hoc-rapport om Polen af 23. marts 2018.

67 Republikken Polen har i sit svarskrift gjort gældende, at såvel proceduren for udnævnelse af disciplinærafdelingens medlemmer – som i øvrigt ligner den procedure, der gælder i andre medlemsstater – som de øvrige garantier, som disse medlemmer har, når de én gang er udnævnt, er egnet til at sikre den nævnte afdelings uafhængighed.

68 De betingelser, som kandidater til dommerembederne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) skal opfylde, er nemlig udtømmende defineret i national ret, og proceduren for udnævnelse af disse dommere indebærer, at domstolsrådet efter offentliggørelse af en offentlig indkaldelse af ansøgninger foretager en udvælgelse, på grundlag af hvilken dette organ udarbejder en indstilling til udnævnelse af de udvalgte ansøgere, hvilket endelig munder ud i en udnævnelse foretaget af republikkens præsident, som ikke er forpligtet til at følge domstolsrådets indstilling.

69 I øvrigt er domstolsrådets nye sammensætning ikke synderligt anderledes end den, der gælder for de nationale råd for retsvæsenet, der er oprettet i visse andre medlemsstater, og den nye sammensætning har bidraget til at styrke dette organs demokratiske legitimitet og til at sikre en forbedret repræsentativitet i den polske dommerstand.

70 Endelig følger disciplinærafdelingens dommeres uafhængighed efter deres udnævnelse af, at der findes et udarbejdet system af garantier, som især er knyttet til deres tidsubegrænsede mandat, deres uafsættelighed, deres immunitet, deres pligt til at forblive upolitiske såvel som forskellige faglige uforeneligheder og en særligt høj aflønning. Med hensyn til den høje grad af administrativ, økonomisk og retspraksisbaseret autonomi, som disciplinærafdelingen har, er den egnet til styrke denne instans' uafhængighed ved at beskytte dens medlemmer mod de risici, der er forbundet med en strukturel og faglig afhængighed eller med en kollegialitet, når de skal træffe disciplinærafgørelser angående dommere fra de øvrige afdelinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol).

71 I øvrigt afspejles disciplinærafdelingens uafhængighed af den udøvende polske myndighed ligeledes i denne instans' afgørelser, som bl.a. viser, at ud af 18 søgsmål anlagt af justitsministeren til prøvelse af domme afsagt af disciplinærretterne i første instans over dommere, blev de anfægtede domme i syv sager stadfæstet, i fem sager blev de ændret ved pålæggelse af strengere disciplinærsanktioner, i to sager ændrede disciplinærafdelingen fritagelsesdomme og pålagde disciplinærsanktioner, ligeledes i to sager ændrede disciplinærafdelingen frifindelsesdomme ved at lægge til grund, at der var begået en lovovertrædelse, samtidig med at den afstod fra at pålægge en sanktion, i en sag blev dommen ophævet og disciplinærproceduren afsluttet på grund af den pågældende dommers dødsfald, og i en sag ændrede denne afdeling den omhandlede dom og afstod fra at pålægge en sanktion efter at have omkvalificeret den pågældende overtrædelse til en mindre disciplinærforseelse.

72 Kommissionen har i sin replik gjort gældende, at dommen i sagen A.K. m.fl., der er blevet afsagt efter anlæggelsen af nærværende sag, i mellemtiden har bekræftet, at dette klagepunkt er velbegrundet.

73 Det samme gør sig gældende vedrørende dom af 5. december 2019 (III PO 7/18) og kendelse af 15. januar 2020 (III PO 8/18 og III PO 9/18), hvorved Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) (øverste domstol (afdelingen for arbejds- og socialforsikringssager), Polen), som var den forelæggende ret i de hovedsager, der lå til grund for dommen i sagen A.K. m.fl., på grundlag af den lære, der kan udledes af denne sidstnævnte dom, fastslog, at domstolsrådet ikke i sin nuværende sammensætning udgør en upartisk og uafhængig instans i forhold til de lovgivende og udøvende polske myndigheder, og at disciplinærafdelingen ikke er en »domstol« som omhandlet i chartrets artikel 47, EMRK's artikel 6 og forfatningens artikel 45, stk. 1. I disse afgørelser anførte Sąd Najwyższy (øverste domstol), ud over de faktorer, der allerede er omtalt i nærværende doms præmis 65, navnlig, for det første at disciplinærafdelingen ligeledes var blevet tillagt en enekompetence i forhold til sager om dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) på området for arbejdsret, social sikring og pensionering, dvs. allesammen områder, der tidligere

henhørte under de almindelige domstoles kompetence, for det andet at mulighederne for en ikke-udvalgt kandidat for, under udnævnelsesproceduren for de pågældende dommere, at anfægte domstolsrådets resolutioner var blevet betydeligt begrænset efter en række på hinanden følgende ændringer af lov om domstolsrådet, for det tredje at de personer, der var blevet udnævnt til dommere i disciplinærafdelingen, havde meget tydelige forbindelser til de lovgivende eller udøvende polske myndigheder, og for det fjerde at disciplinærafdelingen siden sin oprettelse bl.a. havde arbejdet for, at der skulle ske en tilbagetrækning af de anmodninger om præjudiciel afgørelse, der var blevet forelagt Domstolen i de sager, der lå til grund for dommen i sagen A.K. m.fl.

74 De konstateringer, der således blev foretaget i de nævnte afgørelser, blev efterfølgende gentaget i en resolution af 23. januar 2020, der havde virkning som et retsprincip og blev vedtaget af Sąd Najwyższy (øverste domstol) i en sammensætning, der forenede denne domstols civilretlige, strafferetlige, arbejdsretlige og socialsikringsretlige afdelinger.

75 I øvrigt befinder dommerne i disciplinærafdelingen sig i en fordelagtig situation i forhold til dommerne i de øvrige afdelinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol). Det fremgår nemlig ligeledes af dom afsagt af Sąd Najwyższy (øverste domstol) den 5. december 2019 (III PO 7/18), at den arbejdsbyrde, der påhviler disciplinærafdelingen, er betydeligt lavere end arbejdsbyrden i denne domstols øvrige afdelinger, selv om disciplinærafdelingens medlemmer – således som Republikken Polen har anført i sit svarskrift – oppebærer en løn, der er ca. 40% højere end lønnen for dommerne i de øvrige afdelinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol).

76 Hvad angår de garantier, der angiveligt beskytter disciplinærafdelingens dommere efter deres udnævnelse, og som Republikken Polen har henvist til, fremgår det af den lære, der kan udledes af dommen i sagen A.K. m.fl., at det, uafhængigt af om de nævnte garantier foreligger, fortsat er nødvendigt, via en samlet analyse af de nationale bestemmelser om oprettelsen af den omhandlede instans, og særligt om de instansen tillagte kompetencer, dens sammensætning og fremgangsmåden ved udnævnelsen af de dommere, der skal have sæde der, at sikre sig, at disse forskellige forhold ikke er egnede til at skabe nogen rimelig tvivl i offentligheden om, at de omhandlede dommere er uimodtagelige for påvirkninger udefra og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden, når de pågældende én gang er udnævnt.

77 Republikken Polen har i sin duplik gjort gældende, at det fremgår af Kommissionens stævning, at denne institutions andet klagepunkt vedrører en retlig vurdering af de nationale bestemmelser, der er genstand for nærværende søgsmål, og ikke fastlæggelsen af de faktiske omstændigheder. De parametre, der er forbundet med disciplinærafdelingens uafhængighed, og som i overensstemmelse med dommen i sagen A.K. m.fl. skulle undersøges af den forelæggende ret i de hovedsager, der gav anledning til den nævnte dom, har imidlertid ingen forbindelse med bedømmelsen af disse nationale bestemmelsers abstrakte forenelighed med EU-retten, men henhører under det faktuelle område. De afgørelser, der er truffet af Sąd Najwyższy (øverste domstol) efter dommen i sagen A.K. m.fl., er således uden relevans for bedømmelsen af det traktatbrud, som denne medlemsstat foreholdes inden for rammerne af det foreliggende søgsmål. Sąd Najwyższys (øverste domstols) resolution af 23. januar 2020 vedrørte for sin del ikke disciplinærafdelingens kompetence, og denne resolution blev desuden erklæret forfatningsstridig af Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol, Polen) i en dom af 20. april 2020.

78 Endelig har Republikken Polen som bilag til sin duplik fremlagt dokumentation på i alt ca. 2 300 sider, der giver en komplet oversigt over disciplinærafdelingens afgørelser, og disse afgørelser bestyrker nævnte medlemsstat i dens overbevisning om, at disciplinærafdelingen træffer afgørelse

fuldstændigt upartisk og uafhængigt. Det fremgår i øvrigt af en sammenlignende oversigt over de afgørelser, der blev truffet i de disciplinære procedurer, som blev iværksat efter søgsmål anlagt af justitsministeren i løbet af årene 2017, 2018 og 2019 – der ligeledes er vedlagt som bilag til denne duplik – at mens øverste domstols strafferetlige afdeling i 2017 og i 2018 gav medhold i 6 ud af 14 søgsmål anlagt af justitsministeren, gav disciplinærafdelingen i 2018 og i 2019 medhold i 17 ud af 44 søgsmål anlagt af justitsministeren, hvilket er et udtryk for tilsvarende forholdsmæssige andele.

79 Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Kongeriget Sverige er for deres del af den opfattelse, at det bl.a. fremgår af den lære, der kan udledes af dommen i sagen A.K. m.fl., at disciplinærafdelingen ikke opfylder de krav om upartiskhed og uafhængighed, der følger af EU-retten. Ifølge Kongeriget Belgien kan denne konklusion desuden støttes på forskellige retsakter, der er vedtaget inden for rammerne af internationale instanser, såsom det europæiske charter om en statut for dommere og Venedigkommissionens udtalelse nr. 977/2019 af 16. januar 2020 om de ændringer, der blev foretaget den 20. december 2019 i bl.a. lov om de almindelige domstole og den nye lov om den øverste domstol.

– *Domstolens bemærkninger*

80 Som det fremgår af den praksis fra Domstolen, der er henvist til i nærværende doms præmis 61, påhviler det i medfør af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU enhver medlemsstat at sikre, at den disciplinærordning, der finder anvendelse på dommerne ved de nationale retsinstanser, der henhører under medlemsstatens retsmiddel- og proceduresystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, overholder princippet om dommernes uafhængighed, idet den bl.a. sikrer, at de afgørelser, der træffes inden for rammerne af disciplinære procedurer indledt mod dommerne ved disse retter, efterprøves ved en instans, der selv opfylder de krav, som en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer, herunder garantien for uafhængighed (kendelse af 8.4.2020, Kommissionen mod Polen, C-791/19 R, EU:C:2020:277, præmis 35).

81 Det følger af artikel 27, stk. 1, artikel 73, stk. 1, og artikel 97, stk. 3, i den nye lov om den øverste domstol og af artikel 110, stk. 1, i lov om de almindelige domstole, at de disciplinære afgørelser, der kan vedtages over for de polske dommere, nu henhører under kompetencen for den disciplinærafdeling, der er oprettet i medfør af den nye lov om den øverste domstol. Denne afdeling træffer afgørelse i første instans og i appelinstansen i disciplinærsager vedrørende dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), og, alt efter tilfældet, enten i appelinstansen eller såvel i første instans som i appelinstansen i disciplinærsager vedrørende dommere ved de almindelige domstole. Det følger således af de principper, der er henvist til i den foregående præmis, at en instans såsom disciplinærafdelingen i henhold EU-retten, og navnlig artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, skal tilbyde alle de påkrævede garantier med hensyn til sin uafhængighed og upartiskhed.

82 Som Domstolen allerede har præciseret i denne henseende, kan den blotte mulighed for, at dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og de almindelige domstole kan løbe risikoen for en disciplinærsag, der kan føre til en sag ved en instans, hvis uafhængighed ikke kan garanteres, påvirke deres egen uafhængighed (kendelse af 8.4.2020, Kommissionen mod Polen, C-791/19 R, EU:C:2020:277, præmis 90).

83 Der skal i denne forbindelse navnlig tages hensyn til, at disciplinære foranstaltninger kan have vidtrækkende konsekvenser for tilværelsen og karrieren for de dommere, der pålægges sanktioner. Som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ligeledes har påpeget, skal den

domstolsprøvelse, der udøves, således tilpasses efter de pågældende afgørelsers disciplinære karakter. Når en stat indleder en sådan disciplinær procedure, er det nemlig offentlighedens tillid til den dømmende magts virke og uafhængighed, der står på spil, og i en demokratisk stat er denne tillid en garant for selve eksistensen af en retsstat (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 6.11.2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá mod Portugal, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 196, og af 9.3.2021, Eminağaoğlu mod Tyrkiet, CE:ECHR:2021:0309JUD007652112, § 97).

84 Med sit andet klagepunkt har Kommissionen i det væsentlige gjort gældende, at henset til den særlige sammenhæng, hvori oprettelsen af disciplinærafdelingen skete, til visse kendetegn ved disciplinærafdelingen og til den proces, der førte til udnævnelsen af de dommere, der skulle have sæde dér, opfylder den nævnte instans ikke de krav om uafhængighed og upartiskhed, der således kræves i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

85 I denne henseende skal det indledningsvis bemærkes, at Domstolen – således som Kommissionen og intervenienterne har fremhævet – allerede har haft lejlighed til i dommen i sagen A.K. m.fl. at behandle en anmodning om præjudiciel afgørelse fra Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) (øverste domstol (afdelingen for arbejds- og socialforsikringssager), der bl.a. vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt EU-retten skulle fortolkes således, at en instans såsom disciplinærafdelingen opfylder de krav om uafhængighed og upartiskhed, som bl.a. er omtalt i chartrets artikel 47.

86 Som det fremgår af konklusionen i dommen i sagen A.K. m.fl., fastslog Domstolen i denne forbindelse, at en instans ikke udgjorde en uafhængig og upartisk domstol som omhandlet i den nævnte bestemmelse, når de objektive betingelser, hvorunder den omhandlede instans er blevet oprettet, dens kendetegn og den måde, hvorpå dens medlemmer er blevet udnævnt, kan rejse rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt denne instans er uimodtagelig for påvirkninger udefra, og navnlig i forhold til direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt, og om den er neutral i forhold til de interesser, som står over for hinanden. En sådan tvivl kan således føre til, at denne instans ikke fremstår som uafhængig eller upartisk, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund.

87 Som det fremgår af nærværende doms præmis 52 og 57, skal der tages behørigt hensyn til chartrets artikel 47 ved fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

88 Med henblik på at afgøre, hvorvidt disciplinærafdelingen opfylder det krav om uafhængighed og upartiskhed, der således kræves efter EU-retten, i sin egenskab af instans med ansvar for at kontrollere de afgørelser, der træffes i disciplinære procedurer indledt mod dommere, som kan tænkes at skulle tage stilling til fortolkningen og anvendelsen af EU-retten, skal det indledningsvis påpeges, at oprettelsen af den nævnte afdeling ved den nye lov om den øverste domstol – som anført af Kommissionen – er sket i en bredere sammenhæng med større reformer om den dømmende magts organisation i Polen, blandt hvilke reformer navnlig indgår dem, der udspringer af vedtagelsen af denne nye lov om den øverste domstol og de ændringer, der er foretaget henholdsvis i lov om de almindelige domstole og i lov om domstolsrådet.

89 For det første skal det i denne sammenhæng bemærkes, at disciplinærafdelingen, der således er oprettet helt ex nihilo, som anført af Kommissionen – i medfør af artikel 27, artikel 73, stk. 1, og artikel 97, stk. 3, i den nye lov om den øverste domstol og artikel 110, stk. 1, i lov om de almindelige domstole – specifikt er blevet tillagt en enekompetence til at pådømme sager på såvel disciplinærområdet som på området for arbejdsret, social sikring og pensionering

vedrørende dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), samt en kompetence til alt efter tilfældet, enten i appelinstansen eller såvel i første instans som i appelinstansen, at pådømme disciplinærsager vedrørende dommere ved de almindelige domstole.

90 Som Domstolen allerede har bemærket i præmis 148 og 149 i dommen i sagen A.K. m.fl. – og hvad særligt angår sager om pensionering af dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) – skal det navnlig påpeges, at tildelingen af denne kompetence til disciplinærafdelingen fandt sted sideløbende med bl.a. vedtagelsen af bestemmelser i den nye lov om den øverste domstol, som fastsatte en nedsættelse af pensionsalderen for dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og anvendelsen af denne foranstaltning på siddende dommere ved denne retsinstans, samtidig med at disse bestemmelser tillagde republikkens præsident skønsmæssige beføjelser til at forlænge disse dommeres aktive embedsperiode ud over den således nyligt fastsatte pensionsalder. I denne henseende fastslog Domstolen i sin dom af 24. juni 2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531), at Republikken Polen på grund af vedtagelsen af de nævnte nationale bestemmelser havde ageret på en måde, der stred mod uafsætteligheden og uafhængigheden for dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), og tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

91 For det andet skal det – således som Kommissionen har anført, og som Domstolen ligeledes bemærkede i præmis 151 i dommen i sagen A.K. m.fl. – fastslås, at det fremgår af den ordning, der er indført ved den nye lov om den øverste domstol, og navnlig af denne lovs artikel 6, 7 og 20, at disciplinærafdelingen, selv om den formelt er oprettet som en afdeling ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), inden for denne domstol har en grad af organisatorisk, funktionel og økonomisk autonomi, som er særligt vidtgående i forhold til de øvrige afdelinger ved denne domstol.

92 I denne henseende kan der ikke gives medhold i Republikken Polens argument om, at det i det foreliggende tilfælde udelukkende drejer sig om at styrke disciplinærafdelingens dommeres uafhængighed ved at beskytte dem mod de risici, der er forbundet med en strukturel og faglig afhængighed eller med en kollegialitet, bl.a. fordi de dommere, der udgør disciplinærafdelingen, selv kan være parter i tvister, der har disciplinær karakter eller vedrører spørgsmål om arbejdsret, social sikring eller pensionering, og fordi den polske lovgiver ikke har fundet det nødvendigt at overlade kompetencen til at pådømme sådanne tvister til en anden afdeling ved Sąd Najwyższy (øverste domstol).

93 Hvad for det tredje angår den omstændighed, at de dommere, der udgør disciplinærafdelingen, har ret til en løn, der er ca. 40% højere end lønnen for de dommere, der er tilknyttet de øvrige afdelinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), skal det bemærkes, at dette betydelige løntillæg ifølge de forklaringer, som Republikken Polen har afgivet i sine skriftlige indlæg og under retsmødet, udelukkende er begrundet i eksistensen af en regel om uforenelighed, som specifikt finder anvendelse på dommerne i disciplinærafdelingen, og som forhindrer dem i at udøve akademiske funktioner. Ifølge disse samme forklaringer står det imidlertid de berørte dommere frit for, uanset denne ordning om uforenelighed, at vælge sådanne akademiske funktioner, for så vidt som de ikke strider mod den anseelse, der er forbundet med stillingen som dommer, og de i så fald giver afkald på dette løntillæg. Det må imidlertid konstateres, at sådanne forklaringer bl.a. ikke gør det muligt at forstå de objektive grunde til, at de dommere, der er tilknyttet de øvrige afdelinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), ikke også kan indrømmes denne mulighed for at foretage et valg mellem på den ene side udøvelse af akademiske aktiviteter og på den anden side fordelen ved et sådant væsentligt løntillæg.

94 For det fjerde skal den omstændighed fremhæves, som Kommissionen har anført, og som Domstolen allerede påpegede i præmis 150 i dommen i sagen A.K. m.fl., hvorefter det følger af artikel 131 i den nye lov om den øverste domstol, at disciplinærafdelingen, der således er blevet tillagt de kompetencer, der er omtalt i nærværende doms præmis 89, i anledning af sin oprindelige oprettelse udelukkende skulle være sammensat af nye dommere, der var udnævnt af republikkens præsident efter indstilling fra domstolsrådet, hvilket derfor udelukkede enhver mulighed for, at allerede siddende dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) kunne blive forflyttet til denne afdeling, på trods af at sådanne forflyttelser af dommere fra en afdeling til en anden ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) principielt er tilladt ifølge denne samme lov. Inden disse udnævnelser fandt sted, blev domstolsrådet i øvrigt fuldstændigt nysammensat.

95 Som det fremgår af den faste retspraksis, der er henvist til i nærværende doms præmis 59, forudsætter de garantier, der skal sikre den uafhængighed og upartiskhed for dommere, som kræves efter EU-retten, bl.a. at der findes regler for udnævnelse af dommere (jf. i denne retning dommen i sagen A.B. m.fl. præmis 117 og 121). På tilsvarende vis følger det af den praksis fra Domstolen, der er henvist til i nærværende doms præmis 56, at medlemsstaterne under udøvelsen af deres kompetence – og særligt kompetencen til at fastsætte nationale regler om udnævnelsesprocessen for dommere – skal overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten og navnlig i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU (jf. i denne retning dommen i sagen A.B. m.fl. præmis 68 og 79, og dom af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 48).

96 Retsinstansernes uafhængighed skal i overensstemmelse med det princip om magtens tredeling, som er kendetegnende for en retsstats funktionsmåde, bl.a. sikres i forhold til den lovgivende og den udøvende magt (dom af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

97 Hvad nærmere bestemt angår de betingelser, hvorunder afgørelserne om udnævnelse af dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og navnlig ved disciplinærafdelingen træffes, har Domstolen ganske vist allerede haft lejlighed til at præcisere, at den omstændighed alene, at de pågældende dommere er blevet udnævnt af en medlemsstats præsident, ikke er af en sådan karakter, at den skaber en afhængighed for disse dommere af denne præsident eller rejser tvivl om deres upartiskhed, hvis de berørte, når de først er udnævnt, ikke påvirkes af nogen form for pression og ikke modtager instrukser i udøvelsen af deres funktioner (dom af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

98 Domstolen har imidlertid præciseret, at det stadig er nødvendigt at sikre, at de materielle betingelser og den processuelle fremgangsmåde, hvorunder disse afgørelser om udnævnelser vedtages, har en sådan karakter, at der ikke opstår rimelig tvivl i offentligheden om, at de pågældende dommere er uimodtagelige for påvirkninger udefra og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden, når de berørte først er blevet udnævnt, og at det i denne forbindelse navnlig er vigtigt, at disse betingelser og fremgangsmåder gør det muligt at udelukke ikke blot enhver direkte indflydelse i form af instrukser, men ligeledes mere indirekte former for indflydelse, som kan påvirke de pågældende dommeres afgørelser (jf. i denne retning dom af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 55 og 57 og den deri nævnte retspraksis).

99 Efter at Domstolen havde bemærket, at dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) i henhold til forfatningens artikel 179 er udnævnt af republikkens præsident efter indstilling fra domstolsrådet, dvs. det organ, der i henhold til forfatningens artikel 186 er betroet opgaven som

vogter af retsinstansernes og dommernes uafhængighed, præciserede den i præmis 137 i dommen i sagen A.K. m.fl. og i præmis 124 i dommen i sagen A.B. m.fl., at et sådant organs medvirken i forbindelse med en udnævnelsesprocedure for dommere principielt utvivlsomt kunne medvirke til at objektivisere denne procedure ved at begrænse den skønsmargen, som republikkens præsident råder over ved udøvelsen af den kompetence, han således er blevet tildelt.

100 I præmis 138 i dommen i sagen A.K. m.fl. og i præmis 125 i dommen A.B. m.fl. anførte Domstolen imidlertid, at dette kun gjaldt på den betingelse navnlig, at dette organ selv er tilstrækkeligt uafhængigt af den lovgivende og den udøvende magt og af den myndighed, som det skal indgive en sådan indstilling til udnævnelse til.

101 I denne henseende skal det bemærkes, at den akt, hvorved domstolsrådet indstiller en kandidat til udnævnelse til et dommerembede ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), i henhold til forfatningens artikel 179 udgør en ufravigelig betingelse for, at kandidaten kan udnævnes til et sådant embede af republikkens præsident. Domstolsrådets rolle i denne udnævnelsesprocedure er derfor afgørende (jf. i denne retning dommen i sagen A.B. m.fl. præmis 126).

102 I en sådan sammenhæng kan den grad af uafhængighed, som domstolsrådet nyder i forhold til den lovgivende og den udøvende magt i Polen ved udøvelsen af de opgaver, som det således er blevet tillagt, være relevant, når der er tale om at vurdere, om de dommere, der er blevet udvalgt, selv er i stand til at opfylde de krav om uafhængighed og upartiskhed, som følger af EU-retten (jf. i denne retning dommen i sagen A.K. m.fl., præmis 139, og dommen i sagen A.B. m.fl. præmis 127).

103 Som Republikken Polen har gjort gældende, har Domstolen ganske vist allerede fastslået, at den omstændighed, at et organ såsom et nationalt råd for retsvæsenet, der deltager i processen med udpegelse af dommere, overvejende består af medlemmer valgt af den lovgivende magt, ikke i sig selv kan rejse tvivl om uafhængigheden af de dommere, der udnævnes ved afslutningen af denne proces (jf. i denne retning dom af 9.7.2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, præmis 55 og 56). Det fremgår imidlertid ligeledes af Domstolens praksis og nærmere bestemt af dommen i sagen A.K. m.fl. og dommen i sagen A.B. m.fl., at det kan forholde sig anderledes, når denne samme omstændighed, sammenholdt med andre relevante forhold og de betingelser, hvorunder disse valg er blevet truffet, fører til at fremkalde en sådan tvivl.

104 I denne henseende skal det for det første bemærkes, således som Kommissionen har gjort gældende, at mens de 15 medlemmer af domstolsrådet, der vælges blandt dommerne, tidligere blev valgt af deres ligemænd, er lov om domstolsrådet for nyligt blevet ændret således, at disse 15 medlemmer, som det fremgår af nævnte lovs artikel 9a, nu udpeges af en gren af den polske lovgivende magt med den konsekvens, at 23 af de 25 medlemmer, som udgør domstolsrådet i denne nye sammensætning, er blevet udpeget af den udøvende magt og den lovgivende magt i Polen eller er medlemmer af de nævnte magter. Sådanne ændringer kan imidlertid skabe en risiko, som hidtil ikke har foreligget inden for rammerne af den tidligere gældende valgmåde, for, at disse lovgivende og udøvende magter får en forøget indflydelse på domstolsrådet, og for at dette organs uafhængighed bringes i fare.

105 For det andet, og som Kommissionen ligeledes har fremhævet, fremgår det af artikel 6 i lov af 8. december 2017, der er gengivet i nærværende doms præmis 26, at det således nysammensatte domstolsråd er blevet oprettet ved en forkortelse af det løbende mandat – der har en varighed på fire år som fastsat i forfatningens artikel 187, stk. 3 – for de medlemmer, som indtil da udgjorde dette organ.

106 For det tredje skal det bemærkes, at den lovgivningsmæssige reform, der således lå til grund for oprettelsen af domstolsrådet i denne nye sammensætning, fandt sted samtidigt med vedtagelsen af den nye lov om den øverste domstol, hvorved der blev gennemført en omfattende reform af Sąd Najwyższy (øverste domstol), der bl.a. omfattede oprettelsen af to nye afdelinger ved den nævnte retsinstans, herunder disciplinærafdelingen, samt indførelsen af den ordning – der i mellemtiden er blevet kendt i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og som allerede er blevet omtalt i nærværende doms præmis 90 – som fastsatte en nedsættelse af pensionsalderen for dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og anvendelsen af denne foranstaltning på siddende dommere ved denne retsinstans.

107 Det er derfor ubestridt, at den fremskyndede afslutning af mandaterne for visse daværende medlemmer af domstolsrådet og omordningen af domstolsrådet i dets nye sammensætning fandt sted i en sammenhæng, hvor det var ventet, at mange embeder ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), og bl.a. ved disciplinærafdelingen, ville blive ledige inden for kort tid, således som Domstolen allerede i det væsentlige har fremhævet i præmis 22-27 i kendelse af 17. december 2018, Kommissionen mod Polen (C-619/18 R, EU:C:2018:1021), i præmis 86 i dom af 24. juni 2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531), og i præmis 134 i dommen A.B. m.fl.

108 Det må konstateres, at de forhold, der er fremhævet i nærværende doms præmis 104-107, kan give anledning til rimelig tvivl om domstolsrådets uafhængighed og dets rolle i en udnævnelsesproces som den, der førte til udnævnelsen af disciplinærafdelingens medlemmer.

109 Desuden fremgår det af nærværende doms præmis 89-94, for det første, at denne udnævnelsesproces finder anvendelse på kandidater til embedet som medlem af en domstolsafdeling, som er blevet oprettet for nyligt for at træffe afgørelse bl.a. i disciplinærprocedurer vedrørende nationale dommere og om spørgsmål knyttet til reformen af de bestemmelser, der angår Sąd Najwyższy (øverste domstol), hvoraf visse aspekter allerede har ført til en konstatering af, at Republikken Polen havde tilsidesat artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og for det andet, at denne instans udelukkende skal sammensættes af nye dommere, som ikke allerede havde sæde i Sąd Najwyższy (øverste domstol), og som vil modtage en betydeligt højere løn og få en grad af organisatorisk, funktionel og økonomisk autonomi, som er særligt vidtgående i forhold til de vilkår, der gælder i de øvrige domstolsafdelinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol).

110 Disse forhold, set inden for rammerne af en samlet analyse, der omfatter den vigtige rolle, som domstolsrådet spiller ved udnævnelsen af disciplinærafdelingens medlemmer, nemlig – som det fremgår af nærværende doms præmis 108 – et organ, hvis uafhængighed af den politiske magt er tvivlsom, kan give anledning til rimelig tvivl i offentligheden om denne disciplinærafdelings uafhængighed og upartiskhed.

111 Hvad angår de oplysninger om disciplinærafdelingens praksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 71 og 78, er det i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at bortset fra, at de statistikker, der er tale om i denne præmis 71, nærmest synes at vidne om, at disciplinærafdelingen i flertallet af de sager, hvor den således har skullet behandle et søgsmål anlagt af justitsministeren til prøvelse af en afgørelse truffet af en disciplinær retsinstans i første instans, har opretholdt eller skærpet de berørte dommeres disciplinære ansvar, går Kommissionens andet klagepunkt – som fremhævet af denne institution – under alle omstændigheder ikke på den konkrete domstolsvirksomhed, der er udøvet af disciplinærafdelingen og af de dommere, der udgør denne, men på, at denne disciplinærafdeling

ikke fremstår som uafhængig og upartisk som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i nærværende doms præmis 86. Følgelig kan hverken de statistikker, som Republikken Polen har henvist til i sit svarskrift og i sin duplik, eller mere generelt af de ca. 2 300 sider med afgørelser truffet af disciplinærafdelingen, som Republikken Polen har fremlagt til støtte for sin duplik, hvormed denne medlemsstat har nøjedes med på generel vis at hævde, at de nævnte afgørelser ikke er egnede til at skabe tvivl om den nævnte instans' uafhængighed og upartiskhed, ændre det forhold, at det foreliggende klagepunkt må anses for at være begrundet.

112 På baggrund af samtlige de betragtninger, der er anført i nærværende doms præmis 89-110, må det derfor fastslås, at den særlige sammenhæng og de objektive betingelser for oprettelsen af disciplinærafdelingen, denne afdelings særlige kendetegn samt den måde, hvorpå dens medlemmer er blevet udnævnt, samlet set er egnede til at rejse rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt denne instans er uimodtagelig for påvirkninger udefra, og navnlig i forhold til direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt i Polen, og om den er neutral i forhold til de interesser, som står over for hinanden, og således kan føre til, at den nævnte instans ikke fremstår som uafhængig eller upartisk, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat. En sådan udvikling udgør en forringelse af beskyttelsen af retsstatsprincippet som omhandlet i den praksis fra Domstolen, der er henvist til i nærværende doms præmis 51.

113 Heraf følger navnlig, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ved ikke at sikre uafhængigheden og upartiskheden for den disciplinærafdeling, der skal dømme i første instans og i appelinstansen i disciplinærsager vedrørende dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), og, alt efter tilfældet, enten i appelinstansen eller såvel i første instans som i appelinstansen i disciplinærsager vedrørende dommere ved de almindelige domstole, og ved derved at bringe disse dommeres uafhængighed i fare, hvilket ydermere har medført en forringelse af beskyttelsen af retsstatsprincippet i denne medlemsstat som omhandlet i den praksis fra Domstolen, der er henvist til i nærværende doms præmis 51.

114 Følgelig skal det andet klagepunkt tiltrædes.

Det første klagepunkt

– Parternes argumentation

115 Med sit først klagepunkt, som herefter skal behandles, har Kommissionen gjort gældende, at artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole og artikel 97, stk. 1 og 3, i den nye lov om den øverste domstol er i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, for så vidt som de nævnte nationale bestemmelser i strid med princippet om dommeres uafhængighed gør det muligt at rejse tvivl om det disciplinære ansvar for dommere ved de almindelige polske domstole på grund af indholdet af deres retsafgørelser og derved at anvende den disciplinærordning, der finder anvendelse på disse dommere, til at udøve en politisk kontrol med deres domstolsvirksomhed.

116 For det første definerer artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole nemlig en disciplinærforseelse som omfattende bl.a. tilfælde af »åbenbar og grov tilsidesættelse af retsregler«. En sådan affattelse tillader imidlertid en fortolkning, hvorefter dommeres disciplinære ansvar udstrækkes til disses udøvelse af den funktion at dømme.

117 Dette bekræftes for øvrigt af den fortolkningspraksis, der for nyligt er blevet udviklet af den anklager i disciplinærsager, der har ansvaret for sager vedrørende dommere ved de almindelige domstole, og dennes fuldmægtige (herefter under ét »anklageren i disciplinærsager«). Således har anklageren i disciplinærsager bl.a. indledt undersøgelser angående tre dommere med forbindelse til de anmodninger om præjudiciel afgørelse, som disse dommere havde forelagt Domstolen i de sager, der lå til grund for dom af 26. marts 2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234), og kendelse af 6. oktober 2020, Prokuratura Rejonowa w Słubicach (C-623/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:800), og ved skrivelser af 29. november 2018 pålagt hver enkelt af disse dommere at afgive en skriftlig erklæring om en potentiel kompetenceoverskridelse i forbindelse med de nævnte anmodninger, inden anklageren i disciplinærsager i en skrivelse af 4. januar 2019 i denne henseende præciserede, at vedkommende »vurderede at være forpligtet til at undersøge, hvorvidt en forelæggelse af præjudicielle spørgsmål i strid med de betingelser, der er klart defineret i bestemmelsen i artikel 267 TEUF […] [kunne] udgøre en disciplinærforseelse«.

118 Efter at Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa, Polen) i de forenede sager C-748/19 – C-754/19 havde forelagt Domstolen anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrørende kravene om uafhængighed for det dommerkollegium, hvori en dommer, der var udstationeret ved denne retsinstans efter justitsministerens afgørelse, havde sæde, meddelte anklageren i disciplinærsager den 3. september 2019 på samme måde, at der var blevet truffet foranstaltninger til bevisoptagelse med henblik på at afgøre, om den adfærd, der var blevet udvist af den dommer, der var formand for det pågældende dommerkollegium, og som havde forelagt de nævnte anmodninger, kunne udgøre en disciplinærforseelse.

119 For det andet giver artikel 97, stk. 1 og 3, i den nye lov om den øverste domstol en beføjelse til Sąd Najwyższy (øverste domstol) – herunder dennes afdeling for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager – til, når den skal træffe afgørelse i et ekstraordinært søgsmål, at rette en »konstatering af en forseelse« til den pågældende retsinstans i tilfælde af en »åbenbar tilsidesættelse af retsregler« og til i dette tilfælde at forelægge disciplinærafdelingen en anmodning om en disciplinær undersøgelse af de pågældende dommere i medfør af artikel 110, stk. 1, litra b), i lov om de almindelige domstole. Begrebet en »åbenbar tilsidesættelse af retsregler« tillader imidlertid for sin del en fortolkning, hvorefter dommeres disciplinære ansvar udstrækkes til disses udøvelse af den funktion at dømme.

120 Republikken Polen har i sit svarskrift gjort gældende, at den definition af en disciplinærforseelse, der er indeholdt i artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole, ikke muliggør en politisk kontrol med indholdet af retsafgørelser. Kommissionen har i denne forbindelse undladt at tage hensyn til den veletablerede restriktive fortolkning, som denne bestemmelse er genstand for ved Sąd Najwyższy (øverste domstol). Det følger nemlig af den nævnte domstols faste praksis, at en disciplinærforseelse ikke kan udspringe af en fælles fejl i fortolkningen eller anvendelsen af den retsregel, der fremgår af en retsafgørelse, men udelukkende af »åbenbare og grove« tilsidesættelser af retsregler, det vil i princippet sige tilsidesættelser af regler, som er af processuel karakter og ikke direkte knyttet til selve afgørelsen, som umiddelbart kan konstateres af enhver, og som har haft betydelige negative virkninger, der har skadet parternes interesser, andre borgere eller retsplejen.

121 Ifølge Republikken Polen er det imidlertid begrundet, at sådanne adfærdsformer, der skyldes en dommers onde tro eller dybe uvidenhed, ophøjes til disciplinærforseelser for at sikre en effektiv retsbeskyttelse af borgerne og bevare det omdømme af rimelighed, der er uløseligt forbundet med den dømmende magt. Når udsigten til eventuelle disciplinære procedurer er begrænset til sådanne scenarier, er den ikke egnet til at påvirke den dømmende magts uafhængighed.

122 Den blotte frygt for, at den omhandlede nationale bestemmelse kan blive gjort til genstand for en anden fortolkning end den, der således er blevet fast anlagt af Sąd Najwyższy (øverste domstol), er under disse omstændigheder ude af trit med virkeligheden og rent hypotetisk. Med hensyn til anklageren i disciplinærsager udgør denne kun et efterforsknings- og retsforfølgningsorgan, hvis vurderinger ikke er bindende for de disciplinære retsinstanser.

123 Ifølge Republikken Polen bør de samme betragtninger gøre sig gældende hvad angår artikel 97, stk. 1 og 3, i den nye lov om den øverste domstol.

124 Kommissionen har i sin replik gjort gældende, at Republikken Polens argumenter ikke ændrer den konklusion, at de i nærværende doms præmis 116 og 119 omtalte begreber kan fortolkes som omfattende indholdet i retslige afgørelser, hvilket de disciplinære procedurer, der er blevet indledt efter anlæggelsen af det foreliggende søgsmål, i øvrigt fortsætter med at vidne om.

125 Den 6. december 2019 indledte anklageren i disciplinærsager således en sådan procedure over for den dommer og formand for dommerkollegiet, der er tale om i nærværende doms præmis 118, idet anklageren i en meddelelse angav, at vedkommende var af den opfattelse, at denne dommer »ved at gå ud over dommerkollegiets votering har fremført sit personlige synspunkt med hensyn til, om der er nogen yderligere begrundelser for at udsætte retsmødet, og offentligt har gjort indsigelse mod det nævnte dommerkollegium, som er oprettet i henhold til gældende lovgivning for at pådømme denne sag, ved at anfægte, at den omhandlede udstationerede dommer, der er medlem af dommerkollegiet, er upartisk og uafhængig, og ved at nægte denne dommer retten til at have sæde i dette dommerkollegium«, og at denne formand for dommerkollegiet desuden har »overskredet sine beføjelser ved, i forbindelse med udsættelsen af appelsagen – retsstridigt og uden at konsultere de to øvrige lovformeligt udnævnte medlemmer af dommerkollegiet – at afsige kendelsen om præjudiciel forelæggelse […]«.

126 Disciplinærafdelingen, der er den instans, som fortolkningen af de begreber, der er omtalt i nærværende doms præmis 116 og 119, nu henhører fuldstændigt under, har for sin del, som det fremgår af en afgørelse af 4. februar 2020 (II DO 1/20), som Kommissionen har fremlagt, suspenderet en dommer ved Sąd Rejonowy w Olsztynie (ret i første instans i Olsztyn, Polen), mod hvem der var blevet indledt en disciplinærprocedure, fra embedet med bl.a. den begrundelse – og som det fremgår af en meddelelse offentliggjort den 29. november 2019 af anklageren i disciplinærsager – at denne dommers handling under behandlingen af en appel »havde bevirket, at der blev truffet en afgørelse uden lovhjemmel«, ved at opfordre det polske parlament til at fremlægge listerne over de borgere og dommere, der havde støttet kandidaturer til stillingerne som medlemmer af domstolsrådet i dets nye sammensætning.

127 I begrundelsen for den nævnte afgørelse udtalte disciplinærafdelingen bl.a., at »såfremt retsinstansens autoritet eller tjenestens væsentlige interesser, henset til den af dommeren begåede type handling, kræver, at vedkommende øjeblikkeligt fritages for sine tjenstlige forpligtelser, kan retsinstansens præsident eller justitsministeren øjeblikkeligt stille dommerens aktiviteter i bero i afventning af den disciplinære retsinstans' afgørelse, som træffes inden for en frist på under en måned. To af de ovennævnte betingelser (retsinstansens autoritet og tjenestens

væsentlige interesser) gør sig gældende i den foreliggende sag i forbindelse med dommerens adfærd i form af åbenbar og grov tilsidesættelse af retsregler og krænkelse af embedets værdighed som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i [lov om de almindelige domstole]«. I denne samme afgørelse angav disciplinærafdelingen tillige, at »selve retsafgørelsens retsstridighed har ikke givet anledning til tvivl. En dom fra Den Europæiske Unions Domstol giver således ikke noget grundlag for at gribe ind i statschefens prærogativer og for at dommerne træffer en afgørelse om, hvem der er dommer, og hvem der ikke er det«.

128 Idet Sąd Najwyższy (øverste domstol) henviste til de i nærværende doms præmis 125 og 126 nævnte disciplinære procedurer såvel som til andre disciplinære procedurer, der var blevet indledt over for dommere for at have rejst tvivl om gyldigheden af visse dommerudnævnelser – som er omtalt i to meddelelser fra anklageren i disciplinærsager dateret den 15. december 2019 og den 14. februar 2020, som Kommissionen har fremlagt – henviste Sąd Najwyższy (øverste domstol) endelig i sin resolution af 23. januar 2020, der er omtalt i nærværende doms præmis 74, til »det forhold, at et politisk organ som justitsministeren, via anklagere i disciplinærsager, som ministeren har udnævnt, gennemfører tiltag af repressiv karakter mod dommere, der udfører retslige funktioner til afklaring af tvivl angående de nærmere regler for afholdelsen af en udvælgelsesprøve til rekruttering af dommere«.

129 Republikken Polen har i sin duplik gjort gældende, at de afgørelser fra anklageren i disciplinærsager og den afgørelse fra disciplinærafdelingen, som Kommissionen har henvist til i sin replik, er irrelevante, eftersom Kommissionens klagepunkt vedrører den abstrakte forenelighed af lovdefinitioner af disciplinærforseelsen med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og ikke en tilsidesættelse af EU-retten som følge af bestemte handlinger foretaget af statslige organer. Endvidere bør Domstolens dom gå på den situation, der foreligger ved udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse. Endelig vedrører den i nærværende doms præmis 125 nævnte afgørelse den omstændighed, at en dommer har overskredet sine beføjelser ved alene at træffe afgørelser om præjudiciel forelæggelse i sager, der skulle pådømmes af tre dommere, mens disciplinærafdelingens afgørelse heller ikke vedrører en procedure, der er begrundet i en åbenbar og grov tilsidesættelse af retsregler, men i en mistanke om en lovovertrædelse i form af magtmisbrug og krænkelse af embedets værdighed, og som desuden udgør en foreløbig foranstaltning.

130 Samtlige de medlemsstater, der har interveneret til støtte for Kommissionens påstande, er af den opfattelse, at de nationale bestemmelser, der kritiseres i forbindelse med dette klagepunkt, kan have en afskrækkende virkning i forhold til dommerne ved de almindelige domstole under udøvelsen af deres retslige funktioner, og at de således indebærer en tilsidesættelse af det krav om disse dommeres uafhængighed, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

131 Kongeriget Danmark er af den opfattelse, at selv om artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole ikke er i strid med princippet om dommernes uafhængighed alene på grund af sin ordlyd, giver denne bestemmelses vage formulering imidlertid disciplinærmyndigheden en vid skønsmargen med hensyn til konstatering af en disciplinærforseelse. Kombineret med den problematiske sammensætning af de organer, der er ansvarlige for bestemmelsens anvendelse, og navnlig af disciplinærafdelingen, såvel som med den måde, hvorpå den fortolkes og anvendes i praksis, skaber denne nationale bestemmelse imidlertid en risiko for, at disciplinærordningen bliver brugt som middel til pression over for dommerne og til politisk kontrol af retsafgørelsernes indhold. Det samme gør sig gældende for så vidt angår definitionen af den overtrædelse, der er indeholdt i artikel 97, stk. 1, i den nye lov om den øverste domstol, særligt henset til den – ifølge

denne medlemsstat lidet forståelige – mulighed, som afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager har for af egen drift at indlede en disciplinær procedure på grund af fejl i indholdet af de afgørelser, som den undersøger.

132 Republikken Finland har for sin del gjort gældende, at det fremgår af forskellige uafhængige og pålidelige kilder såsom forhold, der er nævnt i dom af 26. marts 2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234), at muligheden for at indlede disciplinære procedurer mod dommere på grund af indholdet af deres retsafgørelser faktisk er blevet udnyttet.

133 Republikken Polen har i sit svarskrift til interventionsindlæggene gjort gældende, at de definitioner af disciplinærforseelser, der er indeholdt i forskellige medlemsstaters lovgivning, ikke er mindre brede end definitionen i artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole. Henvisninger til generelle begreber er både hyppige og uundgåelige på dette område, og der kan ikke foretages en negativ bedømmelse af de omhandlede bestemmelser uden at tage hensyn til deres indhold, formål og praktiske anvendelse ved de nationale disciplinære retsinstanser.

– Domstolens bemærkninger

134 Som det fremgår af nærværende doms præmis 61, fordrer det krav om uafhængighed og upartiskhed, der bl.a. følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – og som skal opfyldes af de nationale retsinstanser, der i lighed med de almindelige polske domstole eventuelt skal fortolke og anvende EU-retten – at den disciplinærordning, der gælder for dem, der har til opgave at dømme, navnlig indeholder regler, som definerer den adfærd, der udgør en disciplinærforseelse, for derved at undgå enhver risiko for, at en sådan ordning anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelsernes indhold.

135 Kommissionen har med sit første klagepunkt gjort gældende, at artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole og artikel 97, stk. 1 og 3, i den nye lov om den øverste domstol muliggør en sådan politisk kontrol ved at definere den adfærd, der udgør en disciplinærforseelse for dommerne ved de almindelige domstole, som omfattende henholdsvis enhver »åbenbar og grov tilsidesættelse af retsregler« og enhver »fejl«, der indebærer en »åbenbar tilsidesættelse af retsregler«, hvilket for øvrigt bekræftes af de forskellige konkrete sager om anvendelse af de nævnte bestemmelser, som Kommissionen har henvist til.

136 I denne forbindelse skal det indledningsvis fremhæves, at en for dommere gældende disciplinærordning ganske vist henhører under organiseringen af retsvæsenet og dermed under medlemsstaternes kompetence, og at en medlemsstats myndigheders mulighed for at gøre et disciplinært ansvar gældende over for dommere, i særdeleshed og alt efter medlemsstaternes valg, kan udgøre et forhold, der gør det muligt at bidrage til retsvæsenets ansvarlighed og effektivitet. Som det fremgår af nærværende doms præmis 56, 57 og 61, skal medlemsstaterne imidlertid under udøvelse af denne kompetence overholde EU-retten ved navnlig at sikre uafhængigheden for de retsinstanser, som skal træffe afgørelse om spørgsmål vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af denne ret, med henblik på at sikre borgerne den effektive domstolsbeskyttelse, der kræves i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU (jf. analogt dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., præmis 229 og 230).

137 I denne sammenhæng kan sikringen af denne uafhængighed bl.a. ikke medføre, at det fuldstændigt udelukkes, at der i visse helt ekstraordinære tilfælde kan gøres et disciplinært ansvar gældende over for en dommer som følge af retsafgørelser truffet af vedkommende. Et sådant krav om

uafhængighed tager således åbenbart ikke sigte på at støtte eventuelle grove og helt uforsvarlige handlemåder hos dommere, der f.eks. består i forsætligt og i ond tro eller ved særligt alvorlig og grov uagtsomhed at tilsidesætte de nationale eller EU-retlige regler, hvis overholdelse de forventes at sikre, eller i vilkårlighed eller retsnægtelse til trods for, at de er betroet den funktion at dømme og i denne egenskab skal træffe afgørelse i de tvister, som borgerne anlægger ved dem.

138 Det forekommer derimod afgørende for at bevare denne samme uafhængighed og således undgå, at disciplinærordningen kan afledes fra sine legitime formål og anvendes til politisk kontrol med retsafgørelser eller til pres på dommere, at den omstændighed, at en retsafgørelse indeholder en eventuel fejl i fortolkningen og anvendelsen af de nationale eller EU-retlige regler eller i vurderingen af de faktiske omstændigheder og bedømmelsen af beviserne, ikke i sig selv kan medføre, at den pågældende dommer ifalder et disciplinært ansvar (jf. analogt dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., præmis 234).

139 Det er følgelig vigtigt, at muligheden for at gøre et disciplinært ansvar gældende over for en dommer som følge af en retsafgørelse begrænses til absolutte undtagelsestilfælde som de i nærværende doms præmis 137 omtalte, og at en sådan mulighed i denne henseende afgrænses af objektive og kontrollerbare kriterier, der vedrører tvingende hensyn til en forsvarlig retspleje, samt af garantier, hvorved det tilsigtes at undgå enhver risiko for ydre pres på indholdet af retsafgørelser, og som således gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl hos borgerne om, at de omhandlede dommere er uimodtagelige og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden (jf. analogt dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., præmis 233).

140 Med henblik herpå er det vigtigt, at der bl.a. fastsættes regler, som tilstrækkeligt klart og præcist fastlægger den adfærd, der kan medføre et disciplinært ansvar for dommere, med henblik på at sikre den uafhængighed, som er uløseligt forbundet med deres hverv, og undgå, at de udsættes for risikoen for, at de ifalder et disciplinært ansvar alene på grund af deres afgørelse (jf. analogt dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., præmis 234).

141 I den foreliggende sag skal det indledningsvis bemærkes, at artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole og artikel 97, stk. 1 og 3, i den nye lov om den øverste domstol, henset til deres ordlyd alene, ikke opfylder de krav om klarhed og præcision, der er angivet i nærværende doms præmis 140. Det må således konstateres, at de udtryk »åbenbar og grov tilsidesættelse af retsregler« og en »konstatering af en forseelse«, der indebærer en »åbenbar tilsidesættelse af en retsregel«, som benyttes i de respektive bestemmelser, ikke er egnede til at udelukke, at dommere kan ifalde et ansvar alene på grund af det angiveligt »fejlagtige« indhold af deres afgørelser, og samtidig sikre, at dette ansvar altid vil være strengt begrænset til helt ekstraordinære scenarier såsom dem, der er henvist til i nærværende doms præmis 137.

142 Det følger i øvrigt af Domstolens faste praksis, at rækkevidden af de nationale lovbestemmelser, der er genstand for en traktatbrudsprocedure, som hovedregel skal bedømmes under hensyntagen til de nationale domstoles fortolkning af dem (jf. i denne retning dom af 18.7.2007, Kommissionen mod Tyskland, C-490/04, EU:C:2007:430, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis, og af 16.9.2015, Kommissionen mod Slovakiet, C-433/13, EU:C:2015:602, præmis 81).

143 Republikken Polen har i denne henseende ganske vist over for Domstolen detaljeret redegjort for den retspraksis, som Sąd Najwyższy (øverste domstol) igennem mange år har udviklet med hensyn til de forskellige elementer, der indgår i begrebet »åbenbar og grov tilsidesættelse af retsregler« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole. I den således beskrevne

nationale retspraksis, hvis eksistens og indhold Kommissionen ikke har bestridt, synes der rent faktisk i forhold til det nævnte begreb at have været anlagt en særdeles restriktiv fortolkning, som er udtryk for et åbenbart ønske om at sikre dommernes uafhængighed.

144 Imidlertid skal det indledningsvis påpeges, at der i de to bestemmelser, som er genstand for det foreliggende klagepunkt, benyttes delvist forskellige affattelser, idet artikel 97, stk. 1 og 3, i den nye lov om den øverste domstol nemlig alene omhandler »åbenbare« tilsidesættelser af retsregler. Det forhold, at denne nye bestemmelse ikke rummer den præcisering af den »grove« karakter af tilsidesættelsen af retsreglerne, som derimod er indeholdt i artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole – en præcisering, der især er lagt vægt på i den faste praksis fra Sąd Najwyższy (øverste domstol), der er omtalt i nærværende doms præmis 143 – kan imidlertid skabe tvivl om de nævnte bestemmelsers respektive rækkevidder. Den omstændighed, at den pågældende afdeling på grundlag af denne artikel 97, stk. 1 og 3, når den foretager en »konstatering af en forseelse« hos en dommer, hvis afgørelse den revurderer, og når den i denne sammenhæng vurderer, at den nævnte »forseelse« er et udtryk for en »åbenbar tilsidesættelse af en retsregel«, direkte kan kræve, at der indledes en disciplinærsag mod denne dommer ved disciplinærafdelingen, kan i øvrigt forstås som om, at denne omstændighed indebærer, at dommere kan ifalde et ansvar alene på grund af det angiveligt »fejlagtige« indhold af deres retsafgørelser i tilfælde, som ikke er begrænset til de helt ekstraordinære scenarier, der er henvist til nærværende doms præmis 137.

145 Dernæst skal det bemærkes, at de afgørelser fra Sąd Najwyższy (øverste domstol) vedrørende artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole, som Republikken Polen således har omtalt, ikke er blevet truffet af den nævnte domstols nuværende disciplinærafdeling, men af den afdeling ved denne domstol, som var kompetent før reformen.

146 Endvidere skal det i denne forbindelse påpeges, at for at sikre, at muligheden for at gøre et disciplinært ansvar gældende over for dommere afgrænses af garantier, hvorved det tilsigtes at undgå enhver risiko for ydre pres på indholdet af retsafgørelser, skal de regler, som definerer den adfærd, der udgør en forseelse efter den for dommerne gældende disciplinærordning – som det fremgår af nærværende doms præmis 61 – ses i sammenhæng med de øvrige regler, der kendetegner en sådan ordning, og navnlig med de regler, der skal fastsætte, at de afgørelser, der træffes inden for rammerne af disciplinære procedurer indledt mod dommerne, træffes eller kontrolleres af en uafhængig og upartisk retsinstans.

147 Som det fremgår af grundene til, at Domstolen har tiltrådt det andet klagepunkt, som Kommissionen har fremført til støtte for sit søgsmål, forholder det sig i den foreliggende sag således, at den disciplinærafdeling, som for nyligt er blevet oprettet ved den nye lov om den øverste domstol, og som er blevet tillagt en kompetence til, alt efter tilfældet, at træffe afgørelse enten i anden instans eller i første og anden instans i disciplinærsager vedrørende dommere ved de almindelige domstole, ikke opfylder dette krav om uafhængighed og upartiskhed.

148 Følgelig er en sådan omstændighed for sin del egnet til at forstærke risikoen for, at bestemmelser såsom artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole og artikel 97, stk. 1 og 3, i den nye lov om den øverste domstol – der definerer disciplinærforseelser i formuleringer, som ikke opfylder de krav om klarhed og præcision, der er angivet i nærværende doms præmis 140, og ikke sikrer, at muligheden for at gøre et ansvar gældende over for dommere som følge af deres afgørelser begrænses til de tilfælde, der er omtalt i nærværende doms præmis 137 – undergives en fortolkning, der således muliggør, at disciplinærordningen anvendes med det formål at påvirke retsafgørelserne.

149 Risikoen for, at disciplinærordningen rent faktisk anvendes til at påvirke retsafgørelser, bekræftes i øvrigt af disciplinærafdelingens afgørelse af 4. februar 2020, som er nævnt i nærværende doms præmis 126 og 127.

150 I denne forbindelse må den argumentation indledningsvis forkastes, som Republikken Polen har fremsat, om, at Domstolen ikke kan tage denne afgørelse fra disciplinærafdelingen i betragtning med henblik på bedømmelsen af det traktatbrud, som foreholdes denne medlemsstat, fordi dette traktatbrud efter fast retspraksis skal bedømmes på datoen for udløbet af den frist, der blev meddelt i den begrundede udtalelse. Som Kommissionen med rette har anført i retsmødet for Domstolen, udgør denne afgørelse fra disciplinærafdelingen nemlig kun et bevismiddel, som er blevet fremlagt efter afgivelsen af den begrundede udtalelse, og som har til formål at illustrere det klagepunkt, der er blevet fremført såvel i denne begrundede udtalelse som under det foreliggende søgsmål, og som angår risikoen for, at disciplinærordningen for dommere ved de almindelige polske domstole i den sammenhæng, der følger af de nyligt gennemførte normative reformer i Polen, kan anvendes med det formål at påvirke indholdet af retsafgørelserne. Som Domstolen allerede har udtalt, udgør en hensyntagen til et bevismiddel, som er blevet fremlagt efter afgivelsen af den begrundede udtalelse, imidlertid ikke en ændring af tvistens genstand, som den fremgår af den nævnte begrundede udtalelse (jf. i denne retning dom af 11.7.2002, Kommissionen mod Spanien, C-139/00, EU:C:2002:438, præmis 21).

151 Det fremgår af den nævnte afgørelse fra disciplinærafdelingen, at en dommer principielt kan foreholdes en disciplinærforseelse på grundlag af artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole, hvis vedkommende under angiveligt grov og åbenbar tilsidesættelse af retsregler har pålagt det polske parlament at fremlægge dokumenter vedrørende udnævnelsesprocessen for medlemmerne af domstolsrådet i dets nye sammensætning.

152 En sådan bred fortolkning af artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole afviger fra den særligt restriktive fortolkning af denne bestemmelse, som er anlagt af Sąd Najwyższy (øverste domstol), som angivet i nærværende doms præmis 143, og er således et udtryk for en forringelse af beskyttelsen af retsstatsprincippet i den pågældende medlemsstat.

153 Det skal tilføjes, at når en national lovgivning i retspraksis er genstand for forskellige fortolkninger, der kan tages i betragtning, og hvoraf nogle medfører en anvendelse af bestemmelsen, der er forenelig med EU-retten, mens andre medfører en anvendelse, der er uforenelig med denne, må det fastslås, at denne lovgivning i det mindste ikke er tilstrækkeligt klar og præcis til at sikre en anvendelse, der er forenelig med EU-retten (jf. i denne retning dom af 9.12.2003, Kommissionen mod Italien, C-129/00, EU:C:2003:656, præmis 33).

154 Endelig har Kommissionen henvist til forskellige konkrete tilfælde af nyere dato, hvor anklageren i disciplinærsager inden for rammerne af den nye disciplinærordning, der er indført ved lov om de almindelige domstole, har indledt disciplinære undersøgelser over for dommere på grund af indholdet af de af disse trufne retsafgørelser, uden at det fremgår, at de pågældende dommere har foretaget tilsidesættelser af deres pligter såsom de i nærværende doms præmis 137 omhandlede. I denne henseende skal det nærmere bestemt bemærkes, at der er blevet indledt disciplinærsager bl.a. på grund af retsafgørelser, hvorved Domstolen blev forelagt anmodninger om præjudiciel afgørelse, der havde til formål at sikre, at visse nationale retsbestemmelser var i overensstemmelse med de EU-retlige bestemmelser om retsstaten og dommeres uafhængighed.

155 Selv om Republikken Polen har gjort gældende, at de klagepunkter, som anklageren i disciplinærsager har fremført i de nævnte sager, ikke vedrører åbenbare og grove tilsidesættelser af retsregler som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole, men de pågældende dommeres overskridelse af deres kompetence eller krænkelse af dommerembedet, forholder det sig ikke desto mindre således, at de nævnte klagepunkter har en direkte forbindelse med indholdet af de af disse dommere trufne retsafgørelser.

156 Den blotte udsigt til indledning af sådanne disciplinære undersøgelser kan som sådan lægge pres på dem, der har til opgave at udøve dømmende myndighed (jf. i denne retning dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., præmis 199).

157 I betragtning af samtlige ovenstående betragtninger finder Domstolen det godtgjort, at i den særlige sammenhæng, der følger af de nylige reformer, som har påvirket den dømmende magt i Polen og disciplinærordningen for dommerne ved de almindelige domstole, og navnlig henset til den omstændighed, at uafhængigheden og upartiskheden for den retsinstans, der har kompetence til at træffe afgørelse i disciplinærsager om disse dommere, ikke er garanteret, gør de definitioner af en disciplinærforseelse, der er indeholdt i bestemmelserne i artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole og i bestemmelserne i artikel 97, stk. 1 og 3, i den nye lov om den øverste domstol, det ikke muligt at undgå, at den nævnte disciplinærordning anvendes med det formål over for disse dommere – der skal fortolke og anvende EU-retten – at skabe et pres og en afskrækkende virkning, der er egnet til at påvirke indholdet af deres afgørelser. De nævnte bestemmelser bringer således disse dommeres uafhængighed i fare, hvilket ydermere har medført en forringelse af beskyttelsen af retsstatsprincippet i Polen som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i nærværende doms præmis 51, hvilket er i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

158 Det følger heraf, at det første klagepunkt skal tiltrædes.

Det tredje klagepunkt

– Parternes argumentation

159 Med sit tredje klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at artikel 110, stk. 3, og artikel 14, stk. 7, i lov om de almindelige domstole ikke opfylder det krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, hvorefter disciplinærsager vedrørende dommere ved de almindelige domstole skal kunne behandles af en domstol, der er »oprettet ved lov«, eftersom disse nationale bestemmelser tillægger formanden for disciplinærafdelingen en skønsbeføjelse til at udpege den disciplinærdomstol, der har stedlig kompetence til at påkende sådanne sager.

160 Kommissionen er i denne forbindelse af den opfattelse, at når der bl.a. ikke er fastsat nogen lovbestemte kriterier for at afgrænse udøvelsen af denne beføjelse, kan beføjelsen anvendes til at henvise en sag til en specifik disciplinærdomstol og følgelig i det mindste opfattes som et middel, der gør det muligt at anvende disciplinærordningen med henblik på politisk kontrol med retsafgørelsernes indhold. Desuden forstærkes en sådan risiko i det foreliggende tilfælde af den omstændighed, at disciplinærafdelingen ikke er et uafhængigt og upartisk organ.

161 Republikken Polen har i sit svarskrift gjort gældende, at det følger af artikel 110, stk. 1, nr. 1), litra a), og artikel 110a, stk. 1 og 3, i lov om de almindelige domstole, at disciplinærsager henhører under kompetencen for de 11 disciplinærdomstole, der er oprettet ved

appeldomstolene, og hvis medlemmer efter udtalelse fra domstolsrådet udnævnes af justitsministeren blandt dommerne ved de almindelige domstole, og har sæde i et fast dommerkollegium i en periode på seks år. Det følger heraf, at de nævnte retter rent faktisk er oprettet ved lov.

162 Formanden for disciplinærafdelingen begrænser sig for sin del til at udpege en af disse disciplinærdomstole, idet vedkommende tager hensyn til faktorer såsom procesøkonomiske hensyn, niveauet for de nævnte domstoles arbejdsbyrde samt afstanden og de eventuelle forbindelser mellem sagens parter og disse domstole. En fastsættelse af de nævnte kriterier i loven ville ikke tjene noget identificerbart formål, navnlig ikke i henseende til beskyttelse af den anklagede dommers rettigheder eller til retsvæsenets interesser, eftersom alle de disciplinærdomstole, der kan udpeges, frembyder de samme garantier for kompetence og uafhængighed.

163 Det er netop for at sikre de nævnte disciplinærdomstoles upartiskhed, at den løsning er blevet indført, der består i som stedligt kompetent at udpege en appeldomstol, der er beliggende i en anden stedlig retskreds end den, hvori den berørte dommer har sit sæde. Udsagnet om, at beføjelsen til at udpege den disciplinærdomstol, der er stedlig kompetent til at pådømme sagen, risikerer at blive anvendt til politisk kontrol med retsafgørelsernes indhold, er desuden ugrundet, eftersom de medlemmer af disciplinærdomstolen, der skal have sæde i denne, udpeges ved lodtrækning blandt alle dommerne ved denne appeldomstol.

– Domstolens bemærkninger

164 Som anført i nærværende doms præmis 61 og 80 fordrer det krav om uafhængighed, der bl.a. følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og som skal opfyldes af de nationale retsinstanser, der i lighed med de almindelige polske domstole eventuelt skal fortolke og anvende EU-retten, at de regler, der regulerer disciplinærordningen for de dommere, som udgør disse retsinstanser, bl.a. skal foreskrive medvirken af instanser, som selv opfylder de garantier, der er uløseligt forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse i henhold til en procedure, som fuldt ud garanterer rettighederne i chartrets artikel 47 og 48.

165 Det skal i øvrigt bemærkes, at for så vidt som chartret indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, tilsigter chartrets artikel 52, stk. 3, at sikre den nødvendige sammenhæng mellem de i chartret indeholdte rettigheder og de tilsvarende ved EMRK sikrede rettigheder, dog uden at dette berører EU-rettens autonomi. Ifølge forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17) svarer chartrets artikel 47, stk. 2, til EMRK's artikel 6, stk. 1, og indholdet af chartrets artikel 48 er det samme som EMRK's artikel 6, stk. 2 og 3. Domstolen skal derfor sørge for, at den fortolkning, som den foretager af chartrets artikel 47, stk. 2, og artikel 48, sikrer et beskyttelsesniveau, som ikke tilsidesætter det beskyttelsesniveau, der er sikret ved EMRK's artikel 6, således som denne fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (dom af 29.7.2019, Gambino og Hyka, C-38/18, EU:C:2019:628, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

166 Chartrets artikel 47, stk. 2, første punktum, bestemmer, at »[e]nhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov«.

167 Som Domstolen har fastslået, udgør garantierne om adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, og navnlig de garantier, der fastlægger begrebet og sammensætningen af en sådan domstol, hjørnestenen i retten til en retfærdig rettergang. Efterprøvelsen af kravet om, at en instans i kraft af sin sammensætning udgør en sådan domstol, er især nødvendig for den tillid, som domstolene i et demokratisk samfund skal indgyde hos borgerne (jf. i denne retning dom af 26.3.2020, Fornyet prøvelse Simpsom mod Rådet og HG mod Kommissionen, C-542/18 RX-II og C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, præmis 57).

168 I øvrigt fremgår det af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at udtrykket »oprettet ved lov« i EMRK's artikel 6, stk. 1, ikke blot vedrører retsgrundlaget for selve domstolens eksistens, men også domstolens sammensætning i hver sag. Det nævnte udtryk har til formål at undgå, at organiseringen af retsvæsenet overlades til den udøvende magts skøn, og at sørge for, at dette område reguleres ved en lov. I lande med kodificeret ret kan organiseringen af retsvæsenet endvidere heller ikke overlades til domstolsmyndighedernes skøn, hvilket dog ikke udelukker, at der anerkendes dem en vis beføjelse til at fortolke den nationale lovgivning på området. En uddelegering af beføjelser i spørgsmål angående retsvæsenets organisering er i øvrigt acceptabel, i det omfang denne mulighed ligger inden for rammerne af den pågældende stats interne ret, herunder de relevante bestemmelser i forfatningen (jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 28.4.2009, Savino m.fl. mod Italien, CE:ECHR:2009:0428JUD001721405, §§ 94 og 95 og den deri nævnte retspraksis).

169 I den foreliggende sag vedrører bestemmelserne i artikel 110, stk. 3, og artikel 114, stk. 7, i lov om de almindelige domstole, som Kommissionen har anfægtet, ikke selve eksistensen af de disciplinærdomstole, der skal træffe afgørelse i de disciplinærsager, som indledes mod dommere ved de almindelige polske domstole, men derimod de betingelser, hvorunder disciplinærsagerne mod disse dommere henvises til sådanne disciplinærdomstole.

170 Med sit tredje klagepunkt tager Kommissionen nemlig ikke sigte på de betingelser, hvorunder de polske disciplinærdomstole er oprettet, eller de dommere, som udgør disse, er udnævnt, men derimod de betingelser, hvorunder den disciplinærdomstol udpeges, som blandt de disciplinærdomstole, der befinder sig i de forskellige stedlige retskredse, som findes i Polen, skal træffe afgørelse i en bestemt disciplinærsag mod en dommer.

171 Det skal hertil bemærkes, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol hvad angår EMRK's artikel 6, stk. 1, bl.a. har fastslået, at kravet om, at domstole skal være oprettet ved lov, udelukker, at det kan falde ind under en given instans' skønsbeføjelser at omfordele en sag til en retsinstans beliggende i en anden stedlig retskreds. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har nærmere bestemt fastslået, at den omstændighed, at den gældende lovgivning hverken præciserer grundene til, at der kan ske en sådan omfordeling, eller de kriterier, der skal ligge til grund for omfordelingen, kan bevirke, at denne således skønsmæssigt udpegede domstol ikke fremstår som uafhængig og upartisk, og ikke giver den grad af forudselighed og vished, der kræves for, at en sådan domstol kan anses for at være blevet »oprettet ved lov« (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 12.1.2016, Miracle Europe kft mod Ungarn, CE:ECHR:2016:0112JUD005777413, §§ 58, 63 og 67).

172 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at de nationale bestemmelser, som Kommissionen har anfægtet inden for rammerne af dette klagepunkt, giver formanden for disciplinærafdelingen en skønsbeføjelse til at udpege den disciplinærdomstol, der er stedligt kompetent til at påkende en disciplinærsag mod en dommer ved de almindelige domstole, uden at de kriterier, der skal ligge til grund for en sådan udpegelse, er blevet præciseret i den gældende lovgivning.

173 Uden sådanne kriterier kan en sådan beføjelse imidlertid, som anført af Kommissionen, bl.a. bruges til at dirigere bestemte sager over til bestemte dommere ved at undgå at stile dem til andre dommere eller til at lægge pres på de således udpegede dommere (jf. ligeledes i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 12.1.2016, Miracle Europe kft mod Ungarn, ECHR:2016:0112JUD005777413, § 58).

174 I den foreliggende sag, og som Kommissionen ligeledes har gjort gældende, bliver en sådan risiko forøget af den omstændighed, at den person, der har til opgave at udpege den stedligt kompetente disciplinærdomstol, er ingen anden end formanden for disciplinærafdelingen, dvs. den instans, der i anden instans skal pådømme søgsmål anlagt til prøvelse af afgørelser truffet af den nævnte disciplinærdomstol, og som er den disciplinærafdeling, hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret, således som det fremgår af nærværende doms præmis 80-113.

175 Endelig og i modsætning til det af Republikken Polen anførte kan den blotte omstændighed, at de dommere, der skal træffe afgørelse i en bestemt disciplinærsag, udpeges ved lodtrækning, ikke fjerne den risiko, der er nævnt i nærværende doms præmis 173, eftersom denne lodtrækning udelukkende foregår blandt medlemmerne af den disciplinærdomstol, der er udpeget af formanden for disciplinærafdelingen.

176 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at artikel 110, stk. 3, og artikel 114, stk. 7, i lov om de almindelige domstole, idet disse bestemmelser giver formanden for disciplinærafdelingen skønsbeføjelser til at udpege den disciplinærdomstol, der er stedligt kompetent til at pådømme disciplinærsager mod dommere ved de almindelige domstole – dvs. dommere, som kan tænkes at skulle fortolke og anvende EU-retten – ikke opfylder det krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, hvorefter sådanne sager skal kunne behandles af en domstol, der er »oprettet ved lov«.

177 Det tredje klagepunkt skal som følge heraf tiltrædes.

Det fjerde klagepunkt

– Parternes argumentation

178 Med sit fjerde klagepunkt, der består af to led, har Kommissionen gjort gældende, at bestemmelserne i artikel 112b og 113a samt artikel 115a, stk. 3, i lov om de almindelige domstole er i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, idet de hverken sikrer en behandling af disciplinærsager vedrørende dommere ved de nævnte retsinstanser inden for en rimelig frist eller den anklagede dommers ret til forsvar.

179 Hvad angår dette klagepunkts første led er Kommissionen af den opfattelse, at det følger af artikel 112b, stk. 3, i lov om de almindelige domstole, at justitsministeren kan udnævne en anklager i disciplinærsager fra justitsministeriet i stedet for den anklager i disciplinærsager, der hidtil har behandlet den pågældende sag, og dette på ethvert trin i en disciplinærsag, herunder efter henvisningen af sagen til disciplinærdomstolen eller under behandlingen af en appel til prøvelse af disciplinærdomstolens afgørelse. I øvrigt fremgår det af denne lovs artikel 112b, stk. 5, at når en afgørelse om afslag på at indlede en disciplinærsag eller om afslutning af en disciplinærsag ved henlæggelse bliver endelig, eller når en retsafgørelse om afslutning af en sådan sag bliver endelig, er disse situationer ikke til hinder for, at der på ny udpeges en anklager i

disciplinærsager fra justitsministeriet i den samme sag, således at justitsministeren har mulighed for permanent at opretholde anklagerne mod en dommer. Overholdelsen af en rimelig frist er derfor ikke sikret.

180 Kommissionen har med sit fjerde klagepunkts andet led gjort gældende, at princippet om overholdelse af retten til forsvar for det første tilsidesættes af artikel 113a i lov om de almindelige domstole, eftersom denne bestemmelse fastsætter, at sagen ved disciplinærdomstolen kan fortsættes, når der ikke er udpeget en forsvarer, der skal repræsentere en dommer, som af helbredsmæssige grunde ikke kan deltage i sagen ved denne retsinstans, eller selv om den forsvarer, som denne dommer har udpeget, endnu ikke har påtaget sig at forsvare dommerens interesser.

181 For det andet er artikel 115a, stk. 3, i lov om de almindelige domstole i strid med princippet audiatur et altera pars, som udgør et af de væsentlige elementer i retten til forsvar, idet denne bestemmelse fastsætter, at disciplinærdomstolen fortsætter sagen, selv i den anklagede dommers eller dennes forsvarers lovlige forfald. I denne henseende er det uden betydning, at den nævnte bestemmelse præciserer, at fortsættelsen af sagen kun finder sted, hvis dette ikke er i strid med en korrekt gennemførelse af denne sag, idet et sådant begreb ikke kan sidestilles med en hensyntagen til den pågældende dommers legitime interesser. Det samme gælder for den omstændighed, at denne lovs artikel 115, stk. 2 og 4, bestemmer, at disciplinærdomstolen samtidig med, at den forkynder indkaldelsen til at give møde, opfordrer den anklagede dommer til skriftligt at fremlægge afklarende oplysninger og alt bevismateriale, idet overholdelsen af retten til forsvar nemlig også kræver, at denne dommer får mulighed for at deltage i sagen, når spørgsmålet om sagens antagelse til realitetsbehandling og værdien af disse beviser undersøges af den nævnte domstol.

182 Republikken Polen har i sit svarskrift gjort gældende, at selv om Kommissionen med klagepunktets første led, således som det er formuleret i påstandene i stævningen, har rejst tvivl om selve oprettelsen af stillingen som anklager i disciplinærsager under justitsministeren og artikel 112b i lov om de almindelige domstole i sin helhed, har den nævnte institution ikke præciseret grundene til, at udpegelsen af en sådan anklager skulle være i strid med EU-retten, men har reelt begrænset sig til at anfægte lovens artikel 112b, stk. 5, andet punktum.

183 Hvad angår denne lovs artikel 112b, stk. 5, andet punktum, vedrører Kommissionens argumenter ikke denne bestemmelses normative indhold, men alene muligheden for, at justitsministeren til trods for en endelig afgørelse i en disciplinærsag kan forsøge at anvende denne bestemmelse til permanent at opretholde de samme anklager mod en dommer. I denne henseende har Kommissionen imidlertid begrænset sig til at give en rent hypotetisk fortolkning af denne nationale bestemmelse, som endnu aldrig er blevet efterprøvet i praksis og er i strid med gældende national ret. Artikel 112b, stk. 5, første punktum, i lov om de almindelige domstole bestemmer nemlig, at mandatet for anklageren i disciplinærsager fra justitsministeriet udløber i de tre tilfælde, der er omhandlet heri, og dette mandats udløb har en endelig karakter, eftersom princippet ne bis in idem, der følger af strafferetsplejelovens artikel 17, stk. 1, nr. 7 – hvilken bestemmelse med de fornødne ændringer finder anvendelse på disciplinærsager i medfør af artikel 128 i lov om de almindelige domstole – er til hinder for en ny retsforfølgning i den samme sag.

184 Ifølge Republikken Polen er der desuden ingen forbindelse mellem procedurens varighed og den omstændighed, at denne procedure gennemføres af anklageren i disciplinærsager eller af anklageren i disciplinærsager fra justitsministeriet, idet sidstnævntes medvirken ikke har nogen

indvirkning på forløbet af de allerede trufne retshandlinger eller på de bindende processuelle frister, der finder anvendelse, uanset om proceduren gennemføres af den ene eller den anden af disse anklagere.

185 Hvad angår det fjerde klagepunkts andet led har Republikken Polen gjort gældende, at artikel 113a i lov om de almindelige domstole alene har til formål at sikre en effektiv afvikling af disciplinærsagen ved at forhindre enhver hindring i forbindelse med disciplinærdomstolens behandling af tvisten.

186 Hvad angår denne lovs artikel 115a, stk. 3, undersøges betingelsen om en korrekt afvikling af disciplinærsagen af en uafhængig domstol, som vurderer, om en undersøgelse af samtlige faktiske omstændigheder, såvel belastende som diskulperende for den anklagede dommer, gør det muligt at gennemføre sagen uden denne dommer eller dennes forsvarer. I øvrigt sikres den berørte dommers ret til at blive hørt allerede på tidspunktet for den procedure, der gennemføres af anklageren i disciplinærsager eller af anklageren i disciplinærsager fra justitsministeriet, således som det fremgår af den nævnte lovs artikel 114, idet disse anklagere først kan opfordre denne dommer til at afgive en skriftlig erklæring vedrørende genstanden for undersøgelsen, og dernæst ved forkyndelsen af de disciplinære klagepunkter skal opfordre denne dommer til skriftligt at fremlægge afklarende oplysninger og alt bevismateriale, og endelig kan afhøre denne dommer for at indhente dennes forklaringer, eller endog skal gøre det, såfremt den pågældende anmoder herom. Når disciplinærdomstolen indkalder parterne til retsmødet, er den i øvrigt i henhold til samme lovs artikel 115 forpligtet til at anmode parterne om at fremlægge bevismaterialet og til at anmode den anklagede dommer om skriftligt at fremlægge afklarende oplysninger.

– Domstolens bemærkninger

187 Som anført i nærværende doms præmis 164 kræver artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, at de regler, der regulerer disciplinærordningen for de dommere, der eventuelt skal fortolke og anvende EU-retten, fastsætter en procedure, som fuldt ud sikrer de rettigheder, der er fastsat i chartrets artikel 47 og 48.

188 Det skal indledningsvis fremhæves, at det allerede fremgår af undersøgelsen og tiltrædelsen af Kommissionens første, andet og tredje klagepunkt, at disciplinærordningen for dommere ved de almindelige polske domstole i modsætning til de krav, der således følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, bl.a. er kendetegnet ved det forhold, at de domstole, der er involveret i disciplinærsagen, ikke opfylder kravet om uafhængighed og upartiskhed eller kravet om at være oprettet ved lov, samt ved den omstændighed, at den adfærd, der udgør en disciplinærforseelse, ikke er defineret tilstrækkeligt klart og præcist i polsk lovgivning. Det fjerde klagepunkt skal forstås under hensyntagen til bl.a. den normative sammenhæng, som de nationale bestemmelser, som Kommissionen har kritiseret med sit fjerde klagepunkt, indgår i.

189 Det fremgår af chartrets artikel 47, stk. 2, at enhver har ret til en rettergang inden en rimelig frist og skal have mulighed for at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret. Chartrets artikel 48, stk. 2, bestemmer for sin del, at respekt for retten til et forsvar er sikret enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse.

190 Som det fremgår af nærværende doms præmis 165, skal Domstolen i øvrigt sørge for, at den fortolkning, som den foretager af chartrets artikel 47, stk. 2, og artikel 48, sikrer et beskyttelsesniveau, som ikke tilsidesætter det beskyttelsesniveau, der er sikret ved EMRK's artikel 6, således som denne fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

191 Med hensyn til det fjerde klagepunkts første led skal det bemærkes, at personers ret til at få deres sag behandlet inden for en rimelig frist udgør et generelt EU-retligt princip, der er fastsat i EMRK's artikel 6, stk. 1, og – som netop nævnt – i chartrets artikel 47, stk. 2, for så vidt angår den retslige procedure (jf. i denne retning dom af 5.6.2018, Kolev m.fl., C-612/15, EU:C:2018:392, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).

192 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen imidlertid ikke hævdet, at retten til at få sin sag pådømt inden for en rimelig frist er blevet tilsidesat i et bestemt konkret tilfælde – hvilket scenario således bl.a. henhører under området for chartrets artikel 47 – men har foreholdt Republikken Polen, at den har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, i det væsentlige med den begrundelse, at de nationale bestemmelser, som denne institution har kritiseret, er udformet på en sådan måde, at de har til følge, at denne ret ikke fuldt ud kan sikres for så vidt angår de disciplinærsager, der iværksættes over for dommere ved de almindelige polske domstole.

193 I denne henseende følger det bl.a. af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, at det af hensyn til at sikre uafhængigheden for de dommere, som kan tænkes at skulle fortolke og anvende EU-retten, og at undgå enhver risiko for, at den disciplinærordning, der gælder for disse dommere, anvendes som et system til politisk kontrol med deres retsafgørelsers indhold, er vigtigt, at de nationale regler, der regulerer disciplinærsager vedrørende sådanne dommere, ikke er udformet således, at de forhindrer, at dommerne høres inden for en rimelig frist (jf. analogt dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., præmis 221).

194 Det skal indledningsvis fastslås, at det, henset til den argumentation, som Kommissionen har fremført til støtte for sit fjerde klagepunkts første led, ikke i denne henseende fremgår, hvorledes den blotte omstændighed, som er nævnt i stævningens påstande, at artikel 112b i lov om de almindelige domstole som helhed har »overdraget justitsministeren beføjelsen til at udpege en justitsministeriel anklager i disciplinærsager«, skulle kunne føre til en systematisk overskridelse af en rimelig frist i disciplinærsager mod dommere ved de almindelige polske domstole, og således skulle kunne forhindre, at disse dommere høres inden for en sådan frist.

195 Det fremgår derimod af den nævnte argumentation, at Kommissionens kritik på dette punkt nærmere bestemt vedrører den specifikke bestemmelse i artikel 112b, stk. 5, andet punktum, i lov om de almindelige domstole.

196 I denne henseende må det konstateres, at det følger af selve ordlyden af artikel 112b, stk. 5, i lov om de almindelige domstole, at i de scenarier, der er omhandlet i denne bestemmelses første punktum, hvor funktionen som justitsministeriel anklager i disciplinærsager bringes til ophør, dvs. hvor der foreligger en endelig retsafgørelse om afslag på at indlede en disciplinærsag eller om afslutning af en sådan sag, er sådanne afgørelser ikke til hinder for, at justitsministeren på ny udnævner en sådan anklager i samme sag.

197 En sådan bestemmelse, hvis klare ordlyd således antyder, at en dommer, efter at vedkommende har været genstand for en efterforskning og en disciplinærsag, som er blevet afsluttet ved en endelig retsafgørelse, på ny kan blive mødt med sådanne efterforskninger og disciplinærsager i den samme sag – på en sådan måde, at denne dommer permanent forbliver under den potentielle trussel om sådanne efterforskninger og disciplinærsager, uagtet at der er blevet truffet en sådan retsafgørelse – er imidlertid efter selve sin natur egnet til forhindre, at denne dommer kan få en rettergang inden for en rimeligt frist.

198 Den omstændighed, som Republikken Polen har fremført, hvorefter eksistensen af andre grundlæggende principper, såsom princippet non bis in idem, er til hinder for, at sådanne efterforskninger og disciplinærsager indledes efter vedtagelsen af en sådan endelig retsafgørelse, gør ikke denne konstatering ugyldig.

199 For det første gælder det nemlig, at den omstændighed, at artikel 112b, stk. 5, andet punktum, i lov om de almindelige domstole, henset til sin ordlyd, i givet fald ligeledes kan vise sig at være uforenelig med andre grundlæggende principper end det, som Kommissionen har henvist til til støtte for sit fjerde klagepunkts første led, på ingen måde kan være til hinder for, at det i givet fald fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser på grund af tilsidesættelsen af dette sidstnævnte princip.

200 For det andet kan denne samme omstændighed ikke påvirke konklusionen om, at den blotte eksistens af en således affattet national bestemmelse kan skabe den i nærværende doms præmis 197 nævnte trussel mod de berørte dommere og således skabe en risiko for, at disciplinærordningen anvendes som et system til politisk kontrol med indholdet af de retsafgørelser, som disse dommere skal træffe.

201 Den omstændighed, at Kommissionen ikke har henvist til noget konkret tilfælde, hvor artikel 112b, stk. 5, andet punktum, i lov om de almindelige domstole er blevet anvendt, og hvor der har foreligget en endelig afgørelse som dem, der er omhandlet i lovens artikel 112b, stk. 5, første punktum, er ligeledes uden nogen relevans for vurderingen af, om der er grundlag for det foreholdte traktatbrud, som går på selve vedtagelsen af den anfægtede nationale bestemmelse og på det indgreb i uafhængigheden for dommerne ved de almindelige polske domstole, der kan følge heraf.

202 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at artikel 112b, stk. 5, andet punktum, i lov om de almindelige domstole ikke opfylder de krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, eftersom denne bestemmelse gør indgreb i uafhængigheden for dommerne ved de almindelige polske domstole ved ikke at sikre, at deres sager vedrørende disciplinærforfølgning kan behandles inden for en rimelig frist. Følgelig skal det fjerde klagepunkts første led tiltrædes, for så vidt som det vedrører den nævnte nationale bestemmelse.

203 Hvad angår dette samme klagepunkts andet led skal det indledningsvis påpeges, at det grundlæggende princip om effektiv domstolsbeskyttelse af rettigheder, der bekræftes i chartrets artikel 47, og begrebet »retfærdig rettergang« i EMRK's artikel 6 består af flere elementer, herunder bl.a. overholdelsen af retten til forsvar og retten til at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret (jf. i denne retning dom af 26.6.2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., C-305/05, EU:C:2007:383, præmis 31, og af 26.7.2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

204 Ligeledes udgør overholdelsen af retten til forsvar i enhver procedure, som kan føre til, at der pålægges sanktioner, et grundlæggende princip i EU-retten, som er fastslået i chartrets artikel 48, stk. 2 (jf. i denne retning dom af 14.9.2010, Akzo Nobel Chemicals og Akcros Chemicals mod Kommissionen m.fl., C-550/07 P, EU:C:2010:512, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).

205 Det fremgår ligeledes af Domstolens praksis, at retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure udgør en integrerende del af overholdelsen af den ret til forsvar, der således er fastslået i chartrets artikel 47 og 48 (jf. i denne retning dom af 3.7.2014, Kamino International Logistics og Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 og C-130/13, EU:C:2014:2041,

præmis 28 og den deri nævnte retspraksis og præmis 29), og at en sådan ret garanterer enhver muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under den nævnte procedure (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, præmis 34).

206 Hvad angår retten til adgang til en advokat har Domstolen præciseret, at denne advokat endvidere rent faktisk skulle være i stand til at varetage sine opgaver i forbindelse med rådgivning, forsvar og repræsentation af sin klient, da denne klient i modsat fald ville blive berøvet sine rettigheder i henhold til chartrets artikel 47 og EMRK's artikel 6 (jf. i denne retning dom af 26.6.2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., C-305/05, EU:C:2007:383, præmis 32).

207 Endelig forholder det sig således, at selv om det følger af Domstolens faste praksis, at de grundlæggende rettigheder, såsom retten til forsvar, herunder retten til at blive hørt, ganske vist ikke skal betragtes som absolutte rettigheder, men kan underlægges begrænsninger, forudsætter det imidlertid, at disse er nødvendige for at tilgodese de almene hensyn, som den omhandlede foranstaltning forfølger, og at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb over for det centrale indhold af de beskyttede rettigheder (dom af 26.7.2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

208 I det foreliggende tilfælde følger det for det første af artikel 113a i lov om de almindelige domstole, sammenholdt med denne lovs artikel 113, stk. 2 og 3, at når den anklagede dommer af helbredsmæssige årsager ikke kan deltage i sagen ved disciplinærdomstolen, og den nævnte domstol eller dens præsident efter anmodning fra denne dommer eller af egen drift udpeger en rådgiver til at varetage forsvaret af den nævnte dommers interesser, har de handlinger, der er forbundet med en sådan udpegelse og en sådan varetagelse, ikke opsættende virkning på sagens afvikling.

209 For det andet fastsætter artikel 115a, stk. 3, i lov om de almindelige domstole, at proceduren skal gennemføres af disciplinærdomstolen, selv i tilfælde af den anklagede dommers eller dennes repræsentants lovlige forfald, medmindre dette ville være i strid med en korrekt gennemførelse af disciplinærsagen.

210 Det må i denne henseende konstateres, at sådanne processuelle regler kan begrænse retten for de dommere, mod hvem der indledes en disciplinærsag, til rent faktisk at blive hørt af disciplinærdomstolen og til at få et effektivt forsvar ved denne domstol. De nævnte regler er nemlig ikke egnede til at sikre, at den pågældende dommer i tilfælde af sit eller sin forsvarers lovlige forfald under sagen ved disciplinærdomstolen altid vil være i stand til på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt, eventuelt ved hjælp af en forsvarer, der selv har en reel mulighed for at sikre dommerens forsvar.

211 I modsætning til, hvad Republikken Polen har gjort gældende, følger en sådan garanti heller ikke af den omstændighed, at artikel 115a, stk. 3, i lov om de almindelige domstole præciserer, at disciplinærdomstolen kun fortsætter sagen, hvis dette ikke er i strid med sagens korrekte gennemførelse, og ej heller af det forhold, at denne lovs artikel 115 bestemmer, at disciplinærdomstolen, når den forkynder indkaldelsen til at give møde, opfordrer den anklagede dommer til skriftligt at fremlægge afklarende oplysninger og alt det bevismateriale, som den finder det nyttigt at måtte fremkomme med.

212 Som Kommissionen har fremhævet i sin stævning, er de nævnte bestemmelser nemlig ikke egnede til at sikre overholdelsen af den pågældende dommers ret til forsvar under sagen ved disciplinærdomstolen.

213 Navnlig når nationale procesregler såsom dem, der er genstand for det foreliggende klagepunkts andet led, ligesom i den konkrete sag indgår i en sammenhæng med en disciplinærordning, som frembyder de mangler, der er påpeget i den nærværende doms præmis 188, kan de vise sig at indebære en yderligere forøgelse af risikoen for, at den disciplinærordning, der gælder for dem, der har til opgave at dømme, anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelsernes indhold. De pågældende dommere kan således få grund til at frygte, at de, hvis de træffer afgørelse i en bestemt retning i de sager, der er indbragt for dem, kan blive mødt med en disciplinærsag, der således ikke tilbyder de garantier, som er egnede til at opfylde kravene til en retfærdig rettergang, og navnlig det krav, der er knyttet til overholdelsen af retten til forsvar. De indskrænkninger i retten til forsvar, der følger af de nævnte procesregler, gør derved indgreb i uafhængigheden for dommerne ved de almindelige polske domstole, og opfylder således ikke de krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

214 Under disse omstændigheder skal det fjerde klagepunkts andet led ligeledes tiltrædes, og det fjerde klagepunkt skal dermed tiltrædes i sin helhed.

Det femte klagepunkt om en tilsidesættelse af artikel 267, stk. 2 og 3, TEUF

– Parternes argumentation

215 Kommissionen har gjort gældende, at bestemmelserne i artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole og artikel 97, stk. 1 og 3, i den nye lov om den øverste domstol – som det ses af de konkrete tilfælde af anvendelse, som denne institution har henvist til i den argumentation, som den har fremført til støtte for sit første klagepunkt – kan udsætte en dommer for disciplinærforfølgning i anledning af vedtagelsen af en afgørelse om at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse, hvilket er i strid med artikel 267 TEUF.

216 Muligheden for, at der således gennemføres efterforskninger og disciplinærsager over for dommere ved de almindelige polske domstole med den begrundelse, at disse har forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse, er nemlig i strid med den ret til at forelægge Domstolen spørgsmål, som denne EU-retlige bestemmelse tillægger dem, og vil kunne afskrække dem fra at benytte sig af denne ret for ikke at udsætte sig for risikoen for disciplinære sanktioner. De nævnte nationale retsinstansers uafhængighed påvirkes af denne omstændighed på trods af, at en sådan uafhængighed er afgørende for, at den retslige samarbejdsordning mellem disse nationale retsinstanser og Domstolen inden for rammerne af den præjudicielle forelæggelsesmekanisme kan fungere tilfredsstillende.

217 Republikken Polen har i sit svarskrift gjort gældende, at Kommissionen ikke har taget hensyn til, at artikel 114 i lov om de almindelige domstole klart sondrer mellem to processuelle faser, nemlig dels efterforskningen, der indledes og gennemføres med henblik på at fastslå, om der eventuelt foreligger en disciplinærforseelse, og at identificere dens ophavsmand uden at være iværksat mod en bestemt person, dels disciplinærsagen, som for sin del kun indledes, hvis efterforskningens konklusioner begrunder dette. I de konkrete tilfælde, som Kommissionen har henvist til, er det

imidlertid ikke disciplinærsager, men alene efterforskninger, der er blevet indledt over for dommere, der således har forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse, og disse efterforskninger er i øvrigt blevet afsluttet i mellemtiden.

218 Den første efterforskning vedrørte en mistanke om disciplinærforseelser i henhold til artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole, som skulle være blevet begået af visse dommere som følge af, at de havde udøvet en ulovlig indflydelse på formændene for de dommerkollegier, der havde indgivet en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen. Denne første efterforskning blev afsluttet, efter at to af de omhandlede dommere havde afgivet vidneforklaringer, idet disse dommere ikke bekræftede, at de var blevet udsat for pres. Den anden efterforskning vedrørte for sin del en mistanke om, at de nævnte dommere skulle have begået en tilsidesættelse af deres embedes værdighed som følge af vedtagelsen af afgørelser om præjudiciel forelæggelse, hvis begrundelser i det væsentlige var identiske, samt muligheden for, at mindst én af de nævnte dommere havde afgivet en falsk vidneforklaring, idet han havde forsikret, at han selv havde udfærdiget sin forelæggelsesafgørelse. Den nævnte efterforskning vedrørte ligeledes spørgsmålet om, hvorvidt en afbrydelse på ubestemt tid af en kompleks straffesag af væsentlig betydning som følge af en sådan præjudiciel forelæggelse, der eventuelt var foretaget i strid med artikel 267 TEUF, kunne udgøre en disciplinærforseelse begået af den pågældende dommer. Denne anden efterforskning blev imidlertid også afsluttet, idet analysen af bevismaterialet, herunder de pågældende dommeres vidneforklaringer, ikke gjorde det muligt at konkludere, at de havde begået sådanne tilsidesættelser.

219 Ifølge Republikken Polen er sådanne efterforskninger – eftersom de er af ekstraordinær karakter og ikke nødvendigvis giver anledning til en disciplinærsag – ikke til skade for dommernes uafhængighed, eftersom de ikke har til formål at rejse tvivl om gyldigheden af de afgørelser, som de har truffet, men at gøre opmærksom på eventuelle åbenbare og grove tilsidesættelser af deres forpligtelser, således som den nævnte medlemsstat har gjort gældende i sit svar på Kommissionens første klagepunkt. Den disciplinærordning, der er anfægtet i den foreliggende sag, har således ikke haft nogen indflydelse på de pågældende retsinstansers effektive udøvelse af deres beføjelse til at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse eller deres mulighed for at foretage præjudicielle forelæggelser i fremtiden.

220 Den omstændighed alene, at en anklager i disciplinærsager således formulerer klagepunkter eller efterforsker en given sag, kan desuden ikke, når der ikke foreligger nogen retsafgørelse, der bekræfter en sådan fortolkning, føre til at fastslå, at selve det at have forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse kan udgøre en disciplinærforseelse. Hverken ordlyden af artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole eller den faste fortolkning af denne bestemmelse, som Republikken Polen har henvist til i sit svar på det første klagepunkt, giver nemlig mulighed for at gøre et disciplinært ansvar gældende mod en dommer alene af denne grund.

221 Ifølge de fem medlemsstater, der er interveneret til støtte for Kommissionens påstande, fremgår det klart af såvel den måde, hvorpå artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole fortolkes og anvendes, som af de omstændigheder, som Domstolen blev gjort bekendt med af de forelæggende retter i forbindelse med de sager, der gav anledning til dom af 26. marts 2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234), og af den lære, der følger af denne samme dom, at Republikken Polen har tilsidesat artikel 267 TEUF. Det er i denne forbindelse mindre væsentligt, at de omhandlede efterforskninger er blevet afsluttet, uden at de omhandlede dommere er blevet mødt med retssager, idet alene den afskrækkende virkning,

der følger af risikoen for at blive mødt med en sådan retssag, kan påvirke dommernes afgørelse om, hvorvidt det er nødvendigt at fremsende en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen i en given sag.

– Domstolens bemærkninger

222 Det skal indledningsvis bemærkes, at kernen i det domstolssystem, som er indført ved traktaterne, udgøres af den i artikel 267 TEUF fastsatte procedure med præjudicielle forelæggelser, der ved at indføre en dommerdialog mellem Domstolen og medlemsstaternes domstole har til formål at sikre en ensartet fortolkning af EU-retten, hvorved EU-rettens sammenhæng, fulde virkning og autonomi og i sidste ende den særegne karakter af den ved traktaterne indførte ret sikres (udtalelse 2/13 af 18.12.2014, EU:C:2014:2454, præmis 176 og den deri nævnte retspraksis, og dommen i sagen A.B. m.fl. præmis 90 og den deri nævnte retspraksis).

223 Ifølge Domstolens faste praksis giver artikel 267 TEUF de nationale retter en meget vid adgang til at indbringe spørgsmål for Domstolen, hvis de skønner, at en for dem verserende sag frembyder problemer vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af EU-retlige bestemmelser, der er relevante for afgørelsen af den pågældende sag (dom af 5.10.2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, præmis 26, og dommen i sagen A.B. m.fl. præmis 91 og den deri nævnte retspraksis).

224 Med hensyn til retter, hvis afgørelser ifølge national ret ikke kan appelleres, som omhandlet i artikel 267, stk. 3, TEUF, omdannes denne adgang endda til en forpligtelse til at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse, med forbehold af de undtagelser, der er anerkendt i Domstolens praksis (dommen i sagen A.B. m.fl. præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).

225 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at en bestemmelse i national ret ikke kan forhindre en national ret i at gøre brug af denne adgang eller i at opfylde denne forpligtelse, idet begge dele nemlig er uadskilleligt forbundet med samarbejdsordningen mellem de nationale domstole og Domstolen, som er fastlagt ved artikel 267 TEUF, og opgaverne for den ret, der er ansvarlig for anvendelsen af EU-retten, som i medfør af denne bestemmelse er overladt til de nationale retter (dommen i sagen A.B. m.fl., præmis 93 og den deri nævnte retspraksis).

226 Desuden indebærer en national bestemmelse, som navnlig vil kunne have til følge, at en national dommer vil afholde sig fra at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, et indgreb i de prærogativer, der således er tillagt de nationale retter ved artikel 267 TEUF, og følgelig af effektiviteten af dette samarbejdssystem (jf. i denne retning dommen i sagen A.B. m.fl. præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).

227 Nationale bestemmelser, hvoraf det følger, at de nationale dommere kan udsættes for disciplinære procedurer på grund af den omstændighed, at de har forelagt Domstolen et præjudiciel spørgsmål, er således ikke tilladte. Således kan selve udsigten til, at en dommer i givet fald kan gøres til genstand for disciplinære foranstaltninger, fordi denne har foretaget en sådan forelæggelse eller har truffet afgørelse om at fastholde forelæggelsen, efter at den er blevet indgivet, skade de berørte nationale dommeres effektive udøvelse af den adgang og de funktioner, der nævnes i nærværende doms præmis 225 (dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny, C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 58).

228 Den omstændighed, at disse dommere ikke må udsættes for disciplinære sanktioner for at udøve denne mulighed for at indgive en forelæggelse for Domstolen, hvilket henhører under deres enekompetence, udgør ligeledes en garanti, der er uløseligt forbundet med dommernes uafhængighed, idet denne uafhængighed navnlig har betydning for et velfungerende retsligt samarbejde, herunder den præjudicielle forelæggelsesmekanisme fastsat i artikel 267 TEUF (dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny, C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

229 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at det allerede fremgår af den undersøgelse, der har ført Domstolen til at tiltræde Kommissionens første klagepunkt, at de definitioner af en disciplinærforseelse, som er indeholdt i bestemmelserne i artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole og i artikel 97, stk. 1 og 3, i den nye lov om den øverste domstol, ikke opfylder de krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, eftersom de medfører en risiko for, at den pågældende disciplinærordning anvendes med henblik på at lægge pres på og skabe en afskrækkende virkning over for dommerne ved de almindelige polske domstole, som er egnet til at påvirke indholdet af de retsafgørelser, som disse dommere skal træffe.

230 En sådan risiko vedrører tillige de afgørelser, hvorved en national retsinstans skal vælge at udøve den mulighed, som artikel 267 TEUF sikrer vedkommende til at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse, eller i givet fald skal opfylde sin forpligtelse til at foretage en sådan præjudiciel forelæggelse i henhold til denne samme bestemmelse.

231 Som det fremgår af de eksempler, som Kommissionen har fremhævet, og som der bl.a. er tale om i nærværende doms præmis 117, 118 og 125, bekræfter den praksis, som anklageren i disciplinærsager har indledt, nemlig, at en sådan risiko allerede på nuværende tidspunkt har materialiseret sig ved iværksættelse af efterforskninger angående afgørelser, hvorved de almindelige polske domstole har fremsendt anmodninger om præjudiciel afgørelse til Domstolen, hvilke efterforskninger bl.a. har indbefattet afhøring af de pågældende dommere og fremsendelse til disse af spørgeskemaer vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt de således foretagne præjudicielle forelæggelser kunne tænkes at have skabt disciplinærforseelser.

232 Det må endvidere fastslås, at Republikken Polen i sit svarskrift har begrænset sig til at bagatellisere rækkevidden af sådanne praksisser, idet denne medlemsstat bl.a. har gjort gældende, at de nævnte efterforskninger ikke blev gennemført af disciplinærdomstolene selv, men af anklagere i disciplinærsager, at efterforskningsfasen skulle holdes adskilt fra fasen vedrørende disciplinærforfølgningen i egentlig forstand, at disse samme efterforskninger i mellemtiden var blevet afsluttet, og at de desuden havde gået på omstændighederne i forbindelse med vedtagelsen af de pågældende forelæggelsesafgørelser og på de omhandlede dommeres handlemåde ved denne lejlighed snarere end på selve disse afgørelser.

233 Det skal imidlertid i denne henseende for det første bemærkes, at en streng overholdelse af de forpligtelser, der for en medlemsstat følger af bestemmelserne i artikel 267 TEUF, påhviler alle statens myndigheder og dermed bl.a. et organ, der i lighed med anklageren i disciplinærsager har til opgave – i givet fald under justitsministerens myndighed – at forundersøge de disciplinærsager, der eventuelt kan indledes mod dommere. For det andet, og således som anført af såvel Kommissionen som de medlemsstater, der er interveneret til støtte for denne institutions påstande, er den blotte omstændighed, at anklageren i disciplinærsager foretager efterforskninger på de betingelser, der er omtalt i nærværende doms præmis 231, tilstrækkelig til at konkretisere den risiko for pres og afskrækkende virkning, der er nævnt i denne samme doms præmis 229, og til at skade uafhængigheden hos de dommere, der er genstand herfor.

234 Det følger heraf, at det femte klagepunkt om, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 267, stk. 2 og 3, TEUF, idet den har tilladt, at retternes beføjelse til at forelægge Domstolen anmodninger om præjudiciel afgørelse begrænses af muligheden for at indlede en disciplinærsag, skal tiltrædes.

235 Henset til samtlige ovenstående betragtninger må det fastslås, at:

Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU,

– idet den ikke har sikret uafhængighed og upartiskhed for disciplinærafdelingen, som det tilkommer at kontrollere de afgørelser, der træffes i disciplinærsager mod dommerne (artikel 3, nr. 5, artikel 27 og artikel 73, stk. 1, i den nye lov om den øverste domstol, sammenholdt med artikel 9a i lov om domstolsrådet)

– idet den har tilladt, at indholdet i retslige afgørelser kan kvalificeres som disciplinærforseelser i forhold til dommerne ved de almindelige domstole (artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstole og artikel 97, stk. 1 og 3, i den nye lov om den øverste domstol)

– idet den har overdraget formanden for disciplinærafdelingen en skønsbeføjelse til at udpege disciplinærdomstolen, der er første instans i sager vedrørende dommere ved de almindelige domstole (artikel 110, stk. 3, og artikel 114, stk. 7, i lov om de almindelige domstole), og dermed ikke har sikret, at disciplinærsagerne behandles af en domstol, der er »oprettet ved lov«, og

– idet den ikke har sikret, at disciplinærsagerne mod dommere ved de almindelige domstole behandles inden for en rimelig frist (denne lovs artikel 112b, stk. 5, andet punktum), og idet den har fastsat, at foranstaltninger i forbindelse med udpegelse af en forsvarer og dennes varetagelse af forsvaret ikke har opsættende virkning på afviklingen af disciplinærsagen (den nævnte lovs artikel 113a), og at disciplinærdomstolen gennemfører disciplinærsagen selv i den pågældende tilsagte dommers eller dennes forsvarers lovlige forfald (den samme lovs artikel 115a, stk. 3), og dermed ikke har sikret overholdelsen af retten til forsvar for de anklagede dommere ved de almindelige domstole,

og at

Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 267, stk. 2 og 3, TEUF, idet den har tilladt, at retternes beføjelse til at forelægge Domstolen anmodninger om præjudiciel afgørelse begrænses af muligheden for at indlede en disciplinærsag.

Sagsomkostninger

236 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Republikken Polen har tabt sagen, bør det pålægges denne medlemsstat at betale sagsomkostningerne, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.

237 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Kongeriget Sverige deres egne omkostninger.

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

1) **Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU**

   – **idet den ikke har sikret uafhængighed og upartiskhed for Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdelingen) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), som det tilkommer at kontrollere de afgørelser, der træffes i disciplinærsager mod dommerne (artikel 3, nr. 5, artikel 27 og artikel 73, stk. 1, i ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8.12.2017, i sin konsoliderede udgave som offentliggjort i *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* af 2019 (pos. 825), sammenholdt med artikel 9a i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lov om det nationale råd for retsvæsenet) af 12.5.2011, som ændret ved ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om det nationale råd for retsvæsenet og visse andre love) af 8.12.2017)**

   – **idet den har tilladt, at indholdet i retslige afgørelser kan kvalificeres som disciplinærforseelser i forhold til dommerne ved de almindelige domstole (artikel 107, stk. 1, i ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lov om de almindelige domstoles organisation) af 27.7.2001 i den udgave, der følger af de efterfølgende ændringer, som offentliggjort i *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* af 2019 (pos. 52, 55, 60, 125, 1469 og 1495), og artikel 97, stk. 1 og 3, i lov om den øverste domstol i sin konsoliderede udgave som offentliggjort i *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* af 2019 (pos. 825))**

   – **idet den har overdraget formanden for Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdelingen) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) en skønsbeføjelse til at udpege disciplinærdomstolen, der er første instans i sager vedrørende dommere ved de almindelige domstole (artikel 110, stk. 3, og artikel 114, stk. 7, i lov om de almindelige domstoles organisation i den udgave, der følger af de efterfølgende ændringer, som offentliggjort i *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* af 2019 (pos. 52, 55, 60, 125, 1469 og 1495)), og dermed ikke har sikret, at disciplinærsagerne behandles af en domstol, der er »oprettet ved lov«, og**

   – **idet den ikke har sikret, at disciplinærsagerne mod dommere ved de almindelige domstole behandles inden for en rimelig frist (denne lovs artikel 112b, stk. 5, andet punktum), og idet den har fastsat, at foranstaltninger i forbindelse med udpegelse af en forsvarer og dennes varetagelse af forsvaret ikke har opsættende virkning på afviklingen af disciplinærsagen (den nævnte lovs artikel 113a), og at disciplinærdomstolen gennemfører disciplinærsagen selv i den pågældende tilsagte dommers eller dennes forsvarers lovlige forfald (den samme lovs artikel 115a, stk. 3), og dermed ikke har sikret overholdelsen af retten til forsvar for de anklagede dommere ved de almindelige domstole.**

2) Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 267, stk. 2 og 3, TEUF, idet den har tilladt, at retternes beføjelse til at forelægge Den Europæiske Unions Domstol anmodninger om præjudiciel afgørelse begrænses af muligheden for at indlede en disciplinærsag.

3) Republikken Polen bærer sine egne omkostninger og betaler Europa-Kommissionens omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.

4) Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.

Underskrifter