Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 15 juli 2021 *

”Fördragsbrott – Regelverk med disciplinåtgärder mot domare – Rättsstaten – Domares oavhängighet – Effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Disciplinära åtgärder på grund av innehållet i domstolarnas avgöranden – Disciplinära domstolar som är oavhängiga och har inrättats enligt lag – Iakttagande av skäliga tidsfrister och rätten till försvar inom ramen för disciplinära förfaranden – Artikel 267 FEUF – Begränsning av de nationella domstolarnas rätt och skyldighet att begära förhandsavgörande från EU-domstolen”

I mål C-791/19,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 25 oktober 2019,

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av K. Banks, S.L. Kalėda och H. Krämer, därefter av K. Banks, S.L. Kalėda och P.J.O. Van Nuffel, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

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

Konungariket Danmark, inledningsvis företrätt av M. Wolff, M. Jespersen och J. Nymann-Lindegren, därefter av M. Wolff och J. Nymann-Lindegren, samtliga i egenskap av ombud,

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

Republiken Finland, företrädd av M. Pere och H. Leppo, båda i egenskap av ombud,

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

intervenienter,

mot

* Rättegångsspråk: polska.

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

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, A. Prechal (referent), M. Vilaras, M. Ilešič, A. Kumin och N. Wahl, samt domarna T. von Danwitz, C. Toader, K. Jürimäe, C. Lycourgos, N. Jääskinen, I. Ziemele och J. Passer,

generaladvokat: E. Tanchev,

Justitiesekreterare: enhetschefen M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 1 december 2020,

och efter att den 6 maj 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att

Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU

– genom att tillåta att innehållet i domstolsavgöranden som meddelas av domare vid allmänna domstolar kan anses utgöra disciplinära överträdelser (artikel 107 § 1 i ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lag om organisationen av allmänna domstolar), av den 27 juli 2001 (Dz. U. nr 98, position 1070), i dess lydelse enligt de successiva ändringar som offentliggjorts i 2019 års *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* (position 52, 55, 60, 125, 1469 och 1495) (nedan kallad lagen om allmänna domstolar), och artikel 97 § 1 och 97 § 3 i ustawa o Sądzie Najwyższym (lagen om Högsta domstolen), av den 8 december 2017 (Dz. U. 2018, position 5), i den konsoliderade lydelse som offentliggjordes i 2019 års *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* (position 825) (nedan kallad den nya lagen om Högsta domstolen)),

– genom att underlåta att säkerställa oavhängigheten och opartiskheten hos Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen), med ansvar för att ompröva beslut i disciplinära förfaranden gentemot domare (artikel 3 led 5, artikel 27 och artikel 73 § 1 i den nya lagen om Högsta domstolen, jämförda med artikel 9a i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lagen om nationella domstolsrådet) av den 12 maj 2011 (Dz. U. 2011, nr 126, position 714), i dess lydelse enligt ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (lag om ändring av lagen om nationella domstolsrådet och vissa andra lagar) av den 8 december 2017 (Dz. U. 2018, position 3) (nedan kallad lagen om KRS)),

– genom att tillerkänna ordföranden vid avdelningen för disciplinära mål befogenhet att skönsmässigt utse behörig domstol i första instans i disciplinära förfaranden avseende domare vid allmänna domstolar (artiklarna 110 § 3 och 114 § 7 i lagen om allmänna domstolar), och sålunda underlåta att säkerställa att disciplinära mål prövas av en domstol som ”inrättats enligt lag”, och

– genom att tillerkänna justitieministern befogenhet att utse en särskild åklagare i disciplinära mål vid justitieministeriet (artikel 112b i lagen om allmänna domstolar) och sålunda underlåta att säkerställa att disciplinära mål avseende domare vid allmänna domstolar prövas inom skälig tid, genom att föreskriva att den omständigheten att ett juridiskt ombud utses och åtar sig att försvara den berörda domaren inte har suspensiv verkan för det disciplinära förfarandet (artikel 113a i denna lag) och att den disciplinära domstolen fullför förfarandet även i händelse av den berörda domarens eller ombudets laga förfall (efter delgiven kallelse) (artikel 115a § 3 i samma lag), och sålunda underlåta att säkerställa iakttagandet av rätten till försvar för de domare vid allmänna domstolar som är föremål för ett disciplinärt förfarande,

och att

Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 267 andra och tredje styckena FEUF genom att tillåta att domstolarnas rätt att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen begränsas till följd av risken för att ett disciplinärt förfarande.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

EU- och EUF-fördragen

2 Artikel 2 FEU har följande lydelse:

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

3 I artikel 19.1 FEU föreskrivs följande:

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

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

4 I artikel 267 FEUF anges följande:

”Europeiska unionens domstol ska vara behörig att meddela förhandsavgöranden angående

a) tolkningen av fördragen,

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

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

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

…”

Stadgan

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

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

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

…”

Polsk rätt

Konstitutionen

6 Enligt artikel 179 i konstitutionen ska Republiken Polens president (nedan kallad Republikens president) utse domare på förslag av Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen) (nedan kallat KRS) för en obegränsad ämbetstid.

7 Artikel 187 i konstitutionen har följande lydelse:

”1. [KRS] ska bestå av följande ledamöter:

1) förste ordföranden för [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)], justitieministern, ordföranden för [Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen)] och en person som utses av Republikens president,

2) femton ledamöter som väljs bland domarna vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)], vid de allmänna domstolarna, vid förvaltningsdomstolarna och vid militärdomstolarna,

3) fyra ledamöter som väljs av [Sejmen (en av polska nationalförsamlingens kamrar)] bland sejmens ledamöter, samt två ledamöter som väljs av senaten bland senatorerna.

…

3. Ämbetstiden för de valda ledamöterna i [KRS] är fyra år.

4. Föreskrifter, uppgiftsområde och arbetssätt för [KRS], liksom regler för hur rådets ledamöter väljs, föreskrivs i lag.”

Den nya lagen om Högsta domstolen

8 Den nya lagen om Högsta domstolen, i dess ursprungliga lydelse, trädde i kraft den 3 april 2018. Genom denna lag inrättades två nya avdelningar vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), dels avdelningen för disciplinära mål, vilken avses i artikel 3 led 5 i denna lag, dels Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Nawyższego (avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter).

9 I artikel 6 i den nya lagen om Högsta domstolen föreskrivs följande:

”1. Förste ordföranden för [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] ska till behöriga myndigheter yttra sig över oegentligheter och brister i lagstiftningen, vilka bör undanröjas för att säkerställa rättsstatsprincipen, social rättvisa och enhetlighet i Republiken Polens rättssystem.

2. Ordföranden för [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)], som leder arbetet på avdelningen för disciplinära mål, ska till behöriga myndigheter yttra sig över oegentligheter och brister i lagstiftningen, vilka bör undanröjas för att säkerställa en effektiv handläggning av de ärenden som omfattas av denna avdelnings behörighet eller för att begränsa antalet disciplinära överträdelser.”

10 I artikel 7 § 3 och 7 § 4 i denna lag föreskrivs följande:

”3. Förste ordföranden för [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] ska ha de befogenheter som tillkommer ministern med ansvar för offentliga finanser vad gäller genomförandet av budgeten för [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)].

4. När det gäller genomförandet av den del av budgeten för [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] som avser avdelningen för disciplinära mål, överförs de befogenheter som tillkommer ministern med ansvar för offentliga finanser till ordföranden för [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)], som leder arbetet på avdelningen för disciplinära mål.”

11 I artikel 20 i nämnda lag anges följande:

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

– i enlighet med vad som anges i artikel 14 § 1 punkterna 1, 4 och 7, artikel 31 § 1, artikel 35 § 2, artikel 36 § 6, artikel 40 §§ 1 och 4 och artikel 51 §§ 7 och 14, utövas av ordföranden för [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)], som leder arbetet på avdelningen för disciplinära mål,

– i enlighet med vad som anges i artikel 14 § 1 punkt 2 och artikel 55 § 3 andra meningen, utövas av förste ordföranden för [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] i samförstånd med ordföranden för [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] som leder arbetet på avdelningen för disciplinära mål.”

12 Artikel 27.1 i samma lag har följande lydelse:

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

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

      …

      – lagen [om allmänna domstolar]…,

      …”

13 Enligt artikel 35.2 i den nya lagen om Högsta domstolen kan förste ordföranden för Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), omplacera en domare till en annan avdelning med vederbörandessamtycke.

14 Artikel 73 § 1 i denna lag har följande lydelse:

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

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

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

15 Artikel 97 i denna lag har följande lydelse:

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

…

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

16 Övergångsbestämmelserna till den nya lagen om Högsta domstolen innehåller bland annat artikel 131, som har följande lydelse:

”Så länge som samtliga domartjänster på avdelningen för disciplinära mål vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] inte har tillsatts, får en annan domare vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] inte omplaceras för tjänstgöring på denna avdelning.”

17 Artikel 131 i den nya lagen om Högsta domstolen ändrades enligt artikel 1 led 14 i ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (lag om ändring av lagen om Högsta domstolen) av den 12 april 2018 (Dz. U. 2018, position 847), som trädde i kraft den 9 maj 2018. I denna artikel, i dess ändrade lydelse, föreskrivs följande:

”Domare som vid tidpunkten då denna lag träder i kraft tjänstgör på andra avdelningar vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] får omplaceras till avdelningen för disciplinära mål. Till dess att samtliga domartjänster på avdelningen för disciplinära mål vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] har tillsatts för första gången, får en domare som tjänstgör på en annan avdelning vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] till [KRS] framställa en begäran om omplacering till en tjänst på avdelningen för disciplinära mål, efter att ha fått godkännande av förste ordföranden för [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)], samt ordföranden för [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] som leder arbetet på avdelningen för disciplinära mål och ordföranden på den avdelning där domaren som framställt denna begäran tjänstgör. På förslag av [KRS] ska [Republikens president] utse domare vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] att tjänstgöra på avdelningen för disciplinära mål, till dess att samtliga tjänster vid denna avdelning har tillsatts för första gången.”

Lagen om allmänna domstolar

18 I artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar föreskrivs följande:

”En domare åläggs disciplinärt ansvar för fel i tjänsten, inbegripet fall där det skett ett uppenbart och allvarligt åsidosättande av rättsregler eller en kränkning av tjänstens värdighet (disciplinära överträdelser).”

19 Artikel 110 § 1 och 110 § 3 i denna lag har följande lydelse:

”1. Disciplinära mål avseende domare prövas

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

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

…

3. Den disciplinära domstol inom vars domkrets den domare som är föremål för det disciplinära förfarandet tjänstgör är inte behörig att pröva de mål som avses i 1 § punkt 1 a. Den disciplinära domstol som är behörig att pröva målet ska utses av ordföranden för [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] som leder arbetet på avdelningen för disciplinära mål, på begäran av den särskilda åklagaren för disciplinära mål.”

20 I artikel 112b i nämnda lag föreskrivs följande:

”1. Justitieministern får utse en av sina särskilda åklagare för disciplinära mål att handlägga ett visst ärende rörande en domare. Att en sådan särskild åklagare utses innebär att övriga särskilda åklagare utesluts från att vidta åtgärder i ärendet.

2. … I motiverade fall, särskilt i händelse av dödsfall eller långvarigt hinder för utövandet av uppdraget som justitieministerns särskilda åklagare för disciplinära mål, ska justitieministern utse en annan domare som ersättare eller, i fråga om disciplinära överträdelser i form av uppsåtligt ett brott som omfattas av allmänt åtal, en annan domare eller åklagare.

3. Justitieministerns särskilda åklagare för disciplinära mål kan inleda ett förfarande på begäran av justitieministern eller intervenera i ett pågående förfarande.

4. Att en av justitieministerns särskilda åklagare för disciplinära mål utses likställs med en begäran om att inleda en utredning eller ett disciplinärt förfarande.

5. Uppdraget för justitieministerns särskilda åklagare i disciplinära mål upphör så snart ett beslut att inte inleda, avbryta eller avsluta ett disciplinärt förfarande har vunnit laga kraft. Den omständigheten att uppdraget för justitieministerns särskilda åklagare i disciplinära mål har upphört utgör inte hinder för att justitieministern utser en ny särskild åklagare i samma mål.”

21 I artikel 113 § 2 och 113 § 3 i samma lag föreskrivs följande:

”2. Om domaren i fråga av hälsoskäl inte kan delta i förfarandet vid den disciplinära domstolen, ska ordföranden för den disciplinära domstolen eller den behöriga domstolen, på motiverad begäran av domaren i fråga, bland advokater eller juridiska rådgivare, ex officio utse ett ombud. Domaren i fråga är skyldig att till sin begäran bifoga ett intyg utfärdat av en legitimerad läkare, vari det intygas att domarens hälsotillstånd inte tillåter vederbörande att delta i det disciplinära förfarandet.

3. I undantagsfall, om det framgår av de rådande omständigheterna att underlåtenheten att lämna in en dylik begäran beror på skäl som inte kan tillskrivas domaren i fråga, kan ett ombud utses ex officio i avsaknad av en sådan begäran som avses i § 2.”

22 Artikel 113a i lagen om allmänna domstolar har följande lydelse:

”Åtgärder avseende förordnande ex officio av ett ombud och dennes åtagande av försvaret har inte någon suspensiv verkan för förfarandet.”

23 I artikel 114 § 7 i nämnda lag anges följande:

”Så snart den särskilda åklagaren för disciplinära mål har underrättats om de disciplinära anklagelserna ska denne begära att ordföranden vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] som leder arbetet på avdelningen för disciplinära mål ska utse den disciplinära domstol som ska pröva målet i

första instans. Ordföranden vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] som leder arbetet på avdelningen för disciplinära mål ska utse denna domstol inom sju dagar från mottagandet av ovannämnda begäran.”

24 I artikel 115a § 3 i denna lag föreskrivs följande:

”Den disciplinära domstolen ska fullfölja förfarandet även i händelse av den berörda domarens eller dennesombuds laga förfall (efter delgiven kallelse), såvida detta inte strider mot ett ändamålsenligt genomförande av det disciplinära förfarandet.”

Lagen om KRS

25 Artikel 9a i lagen om KRS har följande lydelse:

”1. Sejmen ska bland domarna vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)], allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar och militärdomstolar utse femton ledamöter till [KRS] för en sammanlagd ämbetsperiod om fyra år.

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

3. Den sammanlagda ämbetsperioden för de nya ledamöter i [KRS] som utsetts bland domare börjar löpa dagen efter den dag då de utsågs. Avgående ledamöter i [KRS] ska fullgöra sina uppdrag till den dag då de nya [KRS-]ledamöternas sammanlagda ämbetsperiod inleds.”

26 I övergångsbestämmelsen i artikel 6 i lagen om ändring av lagen av den 8 december 2017 om ändring av lagen om nationella domstolsrådet och vissa andra lagar, vilken trädde i kraft den 17 januari 2018, föreskrivs följande:

”Ämbetsperioden för de ledamöter i [KRS] som avses i artikel 187 § 1 punkt 2 i [konstitutionen], och som utsetts på grundval av nu gällande bestämmelser, ska löpa fram till och med dagen före ämbetsperioden för de nya ledamöterna i [KRS] inleds, men får inte överstiga 90 dagar från och med den dag då denna lag träder i kraft, såvida denna ämbetsperiod inte redan har upphört på grund av att den löpt ut.”

Det administrativa förfarandet

27 Eftersom kommissionen ansåg att Republiken Polen hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 267 andra och tredje styckena FEUF genom att anta de nya bestämmelser som ska tillämpas vid disciplinförfaranden mot domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och allmänna domstolar, tillställdes denna medlemsstat den 3 april 2019 en formell underrättelse. Republiken Polen svarade genom en skrivelse av den 1 juni 2019 och bestred att unionsrätten hade åsidosatts.

28 Den 17 juli 2019 avgav kommissionen ett motiverat yttrande, varvid den vidhöll att det nya regelverket med disciplinåtgärder stred mot ovannämnda unionsrättsliga bestämmelser. Kommissionen uppmanade följaktligen Republiken Polen att vidta nödvändiga åtgärder för att

rätta sig efter det motiverade yttrandet inom två månader från mottagandet. I sitt svar av den 17 september 2019 uppgav nämnda medlemsstat att kommissionens anmärkningar var ogrundade.

29 Kommissionen övertygades inte av detta svar och beslutade därför att väcka förevarande talan.

Förfarandet vid domstolen

30 I separat handling som inkom till domstolens kansli den 25 oktober 2019 yrkade kommissionen, med stöd av artikel 133.1 i domstolens rättegångsregler, att domstolen skulle förordna om att målet skulle handläggas skyndsamt. Till stöd för denna begäran gjorde kommissionen gällande att de anmärkningar som den inom ramen för sin talan har framfört mot det nya disciplinära regelverk som polska domare omfattas av avser systematiska åsidosättanden av sådana garantier som är nödvändiga för att säkerställa dessa domares oavhängighet. Det är således oundgängligt med hänsyn till rättssäkerheten att målet prövas med kort varsel, för att undanröja eventuella tvivel om huruvida detta system är förenligt med unionsrätten.

31 I artikel 133.1 i rättegångsreglerna föreskrivs att på ansökan av sökanden eller svaranden får domstolens ordförande, efter att ha hört motparten, referenten och generaladvokaten, besluta att ett mål ska handläggas skyndsamt med avvikelse från vad som gäller enligt dessa rättegångsregler, när målet är av sådan beskaffenhet att det måste avgöras utan dröjsmål.

32 Det ska erinras om att en sådan skyndsam handläggning av ett mål utgör ett processrättsligt instrument som är avsett att hantera högst trängande fall. Det framgår även av EU-domstolens praxis att förfarandet för skyndsam handläggning inte kan tillämpas när den känsliga och komplicerade karaktären hos de rättsliga problemställningar som ett mål ger upphov till svårligen lämpar sig för tillämpningen av ett sådant förfarande, särskilt när det inte framstår som lämpligt att förkorta den skriftliga delen av förfarandet vid EU-domstolen (dom av den 18 maj 2021, Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, nedan kallad domen i målet Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl., EU:C:2021:393, punkt 103 och där angiven rättspraxis).

33 I förevarande fall beslutade domstolens ordförande den 26 november 2019, efter att ha hört referenten och generaladvokaten, att den begäran från kommissionen som avses i punkt 30 ovan skulle avslås.

34 Det är visserligen riktigt att de frågor som förevarande mål ger upphov till avser grundläggande unionsbestämmelser och att de a priori kan vara av avgörande betydelse för att domstolsväsendet inom unionen ska kunna fungera väl, de nationella domstolarnas oavhängighet är därvid av central betydelse. Dessa frågor är emellertid av känslig och komplicerad beskaffenhet och de har ställts inom ramen för en genomgripande reform av det polska rättsväsendet, varför det inte lämpar sig att handlägga målet skyndsamt (se, analogt, domen i målet Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl., punkt 105 och där angiven rättspraxis).

35 Med hänsyn till föremålet för talan och arten av de frågor som hänskjutits, beslutade domstolens ordförande emellertid, den 26 november 2019, att förevarande mål skulle avgöras med förtur i enlighet med artikel 53.3 i rättegångsreglerna.

36 Genom särskild handling, som inkom till domstolens kansli den 23 januari 2020, ingav kommissionen dessutom en ansökan om interimistiska åtgärder enligt artikel 279 FEUF och artikel 160.2 i rättegångsreglerna. Kommissionen yrkade därvid att domstolen skulle förplikta Republiken Polen, till dess att domstolen meddelar dom i sak,

– att tills vidare underlåta att tillämpa bestämmelserna i artikel 3 led 5, artikel 27 och artikel 73 § 1 i den nya lagen om Högsta domstolen, vilka ligger till grund för den behörighet som tillkommer avdelningen för disciplinära mål att besluta om disciplinära åtgärder mot domare i såväl första som andra instans,

– att underlåta att överföra pågående mål vid avdelningen för disciplinära mål till en dömande sammansättning som inte uppfyller de krav på oavhängighet som fastställs i bland annat domen av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos Högsta domstolens avdelning för disciplinära mål), (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, nedan kallad domen i målet A. K. m.fl., EU:C:2019:982), och

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

37 Genom beslut av den 8 april 2020, kommissionen/Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277), biföll domstolen denna ansökan fram till dess att slutlig dom meddelas i förevarande mål.

38 Genom beslut av domstolens ordförande av den 11, den 19 och den 20 februari 2020 tilläts Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland och Konungariket Sverige att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden.

39 Under den skriftliga delen av förfarandet ingav Republiken Polen sitt svaromål och därefter en duplik med anledning av kommissionens replik, samt en svarsskrivelse med anledning av de interventionsinlagor som ingetts av var och en av de fem medlemsstater som i enlighet med vad som framgår av föregående punkt intervenerat i målet. Därefter yttrade sig parterna muntligen vid förhandlingen den 1 december 2020. Generaladvokaten föredrog sitt förslag till avgörande den 6 maj 2021, och samma dag avslutades den muntliga delen av förfarandet.

40 Genom handling som inkom till domstolens kansli den 10 juni 2021 begärde Republiken Polen att den muntliga delen av förfarandet skulle återupptas. Till stöd för denna begäran uppgav denna medlemsstat att den inte ställde sig bakom generaladvokatens förslag till avgörande, och att det dessutom framgick av förslaget att omständigheterna i förevarande mål inte hade utretts tillräckligt.

41 I detta avseende ska det för det första erinras om att det i stadgan för Europeiska unionens domstol och i domstolens rättegångsregler inte föreskrivs någon möjlighet för parterna att inkomma med yttranden över generaladvokatens förslag till avgörande (dom av den 6 mars 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

42 För det andra ska generaladvokaten, enligt artikel 252 andra stycket FEUF, vid offentliga domstolssessioner, fullständigt opartiskt och oavhängigt, lägga fram förslag till avgöranden i mål som enligt stadgan för Europeiska unionens domstol kräver generaladvokatens deltagande. Domstolen är inte bunden av vare sig förslaget till avgörande eller av den motivering som ligger till grund för generaladvokatens förslag. Att en av parterna inte delar generaladvokatens synsätt i

förslaget till avgörande, oavsett vilka frågor som generaladvokaten väljer att pröva, kan därför inte i sig utgöra ett tillräckligt skäl för att återuppta den muntliga delen av förfarandet (dom av den 6 mars 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

43 Med stöd av artikel 83 i domstolens rättegångsregler får domstolen emellertid, efter att ha hört generaladvokaten, när som helst besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet.

44 I förevarande fall finner domstolen emellertid, efter att ha hört generaladvokaten, att den, i motsats till vad Republiken Polen har hävdat, efter den skriftliga delen av förfarandet och efter förhandlingen, har tillräcklig kännedom om de omständigheter som är relevanta för att avgöra målet. Mot denna bakgrund finner domstolen att det saknas anledning att återuppta den muntliga delen av förfarandet.

Prövning av talan

45 Kommissionen har framfört fem anmärkningar till stöd för sin talan. De fyra första anmärkningarna avser ett åsidosättande av artikel 19.1 andra stycket FEU, och den femte anmärkningen avser ett åsidosättande av artikel 267 andra och tredje stycket FEUF.

De fyra första anmärkningarna, avseende ett åsidosättande av artikel 19.1 andra stycket FEU

Tillämpligheten och räckvidden av artikel 19.1 andra stycket FEU

– Parternas argument

46 I motsats till vad Republiken Polen har hävdat i sitt svar på det motiverade yttrandet har kommissionen gjort gällande att artikel 19.1 andra stycket FEU är tillämplig i förevarande fall. Nämnda bestämmelse innebär nämligen en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att de nationella rättsinstanserna – som i egenskap av ”domstolar” i unionsrättslig mening kan pröva frågor om unionsrättens tillämpning och tolkning, såsom de polska allmänna domstolarna och Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) – uppfyller kraven för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd, däribland kraven på att dessa instanser ska vara oavhängiga och opartiska.

47 Dessa krav på oavhängighet och opartiskhet förutsätter bland annat att det finns regler som är utformade på så sätt att de utesluter allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande de berörda instansernas pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter och organets neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras. Domstolarnas oavhängighet innebär inte endast att den dömande verksamheten ska kunna fullgöras i specifika mål, utan rör även organisationen av rättsväsendet och frågan huruvida den berörda instansen erbjuder garantier som är ägnade att ge ett ”intryck av oavhängighet”, vilket kan upprätthålla det förtroende som domstolarna ska åtnjuta i ett demokratiskt samhälle.

48 Såsom framgår av domstolens praxis innebär ovanstående att det är särskilt nödvändigt att det regelverk med disciplinåtgärder som är tillämpligt på domare innehåller nödvändiga garantier för att undvika risken för att detta regelverk används som ett system för politisk kontroll av innehållet

i domstolarnas avgöranden, vilket kräver att det antas bestämmelser som definierar såväl de beteenden som utgör disciplinära överträdelser som de konkreta sanktioner som kan komma i fråga. Ett dylikt regelverk ska innehålla bestämmelser där det föreskrivs att ett oberoende organ ska medverka i enlighet med ett förfarande som fullt ut garanterar de rättigheter som slås fast i artiklarna 47 och 48 i stadgan, däribland rätten till försvar, samt ges en möjlighet att väcka talan mot de disciplinära instansernas avgöranden.

49 Republiken Polen har i sitt svaromål bland annat gjort gällande att artiklarna 47 och 48 i stadgan inte är tillämpliga på disciplinära mål avseende nationella domare, eftersom det inte är fråga om en situation där unionsrätten tillämpas i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. I synnerhet utgör artikel 19.1 andra stycket FEU inte grunden för vare sig den grundläggande rätten till försvar eller rätten att bli hörd inom skälig tid. Republiken Polen anser att disciplinära förfaranden som genomförs med stöd av de processuella bestämmelser som kommissionen har bestridit är av rent intern karaktär, och att när de polska myndigheterna har definierat dessa förfaranden har de inte reglerat områden som omfattas av unionsrätten i den mening som avses i nyssnämnda artikel 19 FEU, jämförd med artikel 5 FEU och artiklarna 3 och 4 FEUF.

– *Domstolens bedömning*

50 Det ska inledningsvis erinras om att unionen omfattar stater som frivilligt och utan tvång ansluter sig till, respekterar och förbinder sig att främja de gemensamma värden som anges i artikel 2 FEU. Av artikel 2 FEU följer närmare bestämt att unionen ska bygga på värden – däribland rättsstaten – som ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av bland annat rättvisa. Härvidlag ska det erinras om att det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna och i synnerhet deras domstolar bygger på den grundläggande premissen att medlemsstaterna delar en rad gemensamma värden som ligger till grund för unionen i enlighet med vad som anges i artikel 2 FEU (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet), C-619/18, EU:C:2019:531, punkterna 42 och 43, samt där angiven rättspraxis, och domen i målet Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl., punkt 160 och där angiven rättspraxis).

51 För att en medlemsstat ska komma i åtnjutande av samtliga rättigheter som följer av att fördragen tillämpas på denna medlemsstat, måste den respektera de värden som anges i artikel 2 FEU. En medlemsstat kan således inte ändra sin lagstiftning på ett sådant sätt att skyddet av rättsstatsprincipen försämras, ett värde som bland annat konkretiseras i artikel 19 FEU. Det ankommer således på medlemsstaterna att, mot bakgrund av detta värde, avstå från varje åtgärd som kan medföra att deras lagstiftning om organisationen av rättsväsendet försämras, genom att inte införa regler som kan äventyra domarnas oavhängighet (dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkterna 63–65 och där angiven rättspraxis, och domen i målet Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl., punkt 162).

52 Såsom föreskrivs i artikel 19.1 andra stycket FEU ska medlemsstaterna i detta syfte fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för enskilda rättssubjekt inom de områden som omfattas av unionsrätten. Principen om ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som enskilda rättssubjekt har enligt unionsrätten, vilket är en princip som det hänvisas till i artikel 19.1 andra stycket FEU, utgör en allmän princip i unionsrätten. Denna princip följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och den har kommit till uttryck i artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den

4 november 1950 (nedan kallad stadgan), och den har numera även stadfästs i artikel 47 i stadgan (domen i målet Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl., punkt 190 och där angiven rättspraxis).

53 Beträffande det materiella tillämpningsområdet för artikel 19.1 andra stycket FEU ska det noteras att denna bestämmelse avser ”de områden som omfattas av unionsrätten”, oavsett i vilken situation medlemsstaterna tillämpar unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan (dom av den 24 juni 2019 kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 50 och där angiven rättspraxis, och domen i målet Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl., punkt 192 och där angiven rättspraxis).

54 Varje medlemsstat ska enligt artikel 19.1 andra stycket FEU bland annat säkerställa att de instanser som i egenskap av ”domstol”, i den mening som avses i unionsrätten, hör till dess system med rättsmedel inom de områden som omfattas av unionsrätten, och som därmed i denna egenskap kan avgöra mål med tillämpning eller tolkning av unionsrätten, uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd (dom av den 2 mars 2021, A. B. m.fl., (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, nedan kallad domen i målet A. B. m. fl., EU:C:2021:153, punkt 112 och där angiven rättspraxis).

55 Det är utrett att såväl Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), och särskilt dess avdelning för disciplinära mål, som de allmänna polska domstolarna kan behöva avgöra frågor avseende tolkningen och tillämpningen av unionsrätten och att de – såsom ”domstolar” i den mening som avses i unionsrätten – därmed ingår i det polska rättsmedelssystemet inom ”de områden som omfattas av unionsrätten”, i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU, och dessa domstolar ska således uppfylla uppställda krav på ett effektivt domstolsskydd (dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet), C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 56, och dom av den 5 november 2019, kommissionen/Polen (Allmänna domstolars oavhängighet), C-192/18, EU:C:2019:924, punkt 104).

56 Såsom Republiken Polen har påpekat ska det härvidlag erinras om att domstolsväsendets organisation visserligen omfattas av medlemsstaternas behörighet, men vid utövandet av denna behörighet är de likväl skyldiga att iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten och särskilt enligt artikel 19.1 andra stycket FEU (dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet), C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 52, och dom av den 5 november 2019, kommissionen/Polen (Allmänna domstolars oavhängighet), C-192/18, EU:C:2019:924, punkt 102).

57 Eftersom medlemsstaterna enligt artikel 19.1 andra stycket FEU ska tillhandahålla sådana möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd i den mening som avses i bland annat artikel 47 i stadgan inom de områden som omfattas av unionsrätten, måste sistnämnda bestämmelse beaktas i vederbörlig ordning vid tolkningen av artikel 19.1 andra stycket FEU (dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 45 och där angiven rättspraxis). En grundförutsättning för att detta krav på ett effektivt domstolsskydd ska kunna uppfyllas av sådana instanser som kan ha att avgöra frågeställningar som rör unionsrättens tillämpning eller tolkning är att deras oavhängighet upprätthålls, såsom bekräftas i artikel 47 andra stycket i stadgan, där tillgången till en ”oavhängig” domstol anges som ett av de krav som hänför sig till den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel (domen i målet Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl., punkt 194 och där angiven rättspraxis).

58 Detta krav på oavhängiga domstolar – vilket är oupplösligt förbundet med rättskipningsuppdraget – är en del av kärninnehållet i rätten till ett effektivt domstolsskydd och i den grundläggande rätten till en rättvis rättegång, och denna är av vital betydelse för att garantera att samtliga rättigheter som enskilda tillerkänns enligt unionsrätten skyddas och att medlemsstaternas gemensamma värden som anges i artikel 2 FEU, bland annat rättsstatsprincipen, upprätthålls (dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

59 Enligt domstolens fasta praxis förutsätter de garantier för oavhängighet och opartiskhet som erfordras enligt unionsrätten att det finns regler – särskilt vad gäller en domstols sammansättning, utnämningar, tjänsternas varaktighet och grunderna för medlemmarnas röstnedläggelse, jäv och återkallande av röst – som utesluter allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande domstolens pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter och dess neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras (dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

60 Domarna måste därvid skyddas gentemot yttre inblandning eller påtryckningar som skulle kunna äventyra deras oavhängighet. De regler som är tillämpliga på domarnas ställning och tjänsteutövning ska särskilt göra det möjligt att utesluta inte bara all direkt påverkan i form av instruktioner utan även mer indirekt påverkan som kan inverka på domarnas beslutsfattande, och därmed utesluta att det framstår som att dessa domare inte är oavhängiga eller opartiska, vilket inverkar menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat (domen i målet Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl., punkt 197 och där angiven rättspraxis).

61 Vad närmare bestämt gäller ett regelverk med disciplinåtgärder som är tillämpligt på domare, följer det av fast rättspraxis att det krav på oavhängighet som föreskrivs i unionsrätten och särskilt i artikel 19.1 andra stycket FEU förutsätter att ett sådant regelverk innehåller de skyddsregler som behövs för att helt avvärja risken för att det används som ett system för politisk kontroll över innehållet i domstolarnas avgöranden. Regler som bland annat anger vilka handlingar som kan föranleda disciplinära åtgärder och vilka disciplinära åtgärder som konkret är tillämpliga, som föreskriver att disciplinära beslut fattas av ett oavhängigt organ i enlighet med ett förfarande som till fullo garanterar att rättigheterna enligt artiklarna 47 och 48 i stadgan respekteras – bland annat rätten till försvar – och som gör det möjligt att överklaga besluten från de disciplinära organen till domstol, är alla skyddsregler som är av grundläggande betydelse för att domstolsväsendets oavhängighet ska upprätthållas (domen i målet Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl., punkt 198 och där angiven rättspraxis).

62 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen att det nationella regelverk med disciplinåtgärder som kommissionen invänt mot inom ramen för sin första anmärkning kan prövas mot bakgrund av artikel 19.1 andra stycket FEU, och det ska således undersökas huruvida det styrkts att denna bestämmelse åsidosatts på sätt som gjorts gällande av kommissionen.

Den andra anmärkningen

– Parternas argument

63 Kommissionen har genom sin andra anmärkning, som ska prövas först, gjort gällande att artikel 19.1 andra stycket FEU har åsidosatts, såtillvida att avdelningen för disciplinära mål – som i första och andra instans ska avgöra disciplinära mål avseende domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), och, i förekommande fall, i andra instans eller i såväl första som andra instans i mål avseende domare vid de allmänna domstolarna – inte uppfyller de uppställda kraven på oavhängighet och opartiskhet.

64 Även om ett verkställande organs medverkan i förfarandet för att utnämna domare rent allmänt och inte som sådan kan påverka domarnas oavhängighet eller opartiskhet, ska det i förevarande fall likväl beaktas att ett flertal samtidiga lagstiftningsreformer har genomförts i Polen, vilket har lett till en strukturell söndring som innebär att det inte längre är möjligt att upprätthålla vare sig intrycket av att rättsskipningen är oavhängig och opartisk eller det förtroende som domstolarna ska åtnjuta i ett demokratiskt samhälle, och det är inte heller möjligt att utesluta att enskilda rättssubjekt hyser rimligt tvivel om huruvida avdelningen för disciplinära mål är pålitlig i förhållande till yttre omständigheter och är neutral i förhållande till de intressen som konfronteras.

65 Denna söndring beror på flera faktorer, bland annat den omständigheten att avdelningen för disciplinära mål, som bland annat är behörig i disciplinära mål avseende domare, inrättades ex nihilo samtidigt som den fick en hög grad av organisatorisk och finansiell autonomi inom Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) i förhållande till andra avdelningar vid denna domstol, samt det förhållandet att det, utan synbara skäl och som ett undantag från den gällande huvudregeln, föreskrivits att tjänsterna vid denna nya avdelning inom Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) endast kan tillsättas genom ett förfarande där Polens president, på förslag av KRS, utnämner nya domare, och inte genom att omplacera domare som redan tjänstgör på andra avdelningar vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen).

66 I detta sammanhang är det även relevant att precis före utnämningen av de nya domarna på avdelningen för disciplinära mål ombildades KRS fullständigt, så att de pågående mandaten för ledamöterna i detta organ förkortades på grundval av nya bestämmelser om hur utnämningen av de 15 domare som ingår i KRS ska gå till, nämligen på så sätt att de inte längre väljs av domarna själva såsom tidigare var fallet, utan av Sejmen. Till följd av dessa reformer utses 23 av de 25 ledamöterna i KRS numera av de lagstiftande eller verkställande myndigheterna alternativt företräder dessa myndigheter, vilket medför en politisering av detta organ och en ökning av dessa myndigheters inflytande över förfarandet för att utnämnda domare till avdelningen för disciplinära mål, vilket Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (nedan kallad Venedigkommissionen) underströk i sitt yttrande nr 904/2017 av den 11 december 2017 (CDL (2017)031) och Gruppen av stater mot korruption (Greco) framhöll i sin ad hoc-rapport om Polen av den 23 mars 2018.

67 Republiken Polen har i sitt svaromål gjort gällande att såväl förfarandet för att utnämna ledamöter till avdelningen för disciplinära mål, vilket för övrigt liknar det förfarande som gäller i andra medlemsstater, som de övriga garantier som dessa ledamöter åtnjuter när de väl har utnämnts kan säkerställa avdelningens oavhängighet.

68 De villkor som kandidaterna till domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) ska uppfylla anges nämligen på ett uttömmande sätt i nationell rätt, och förfarandet för att utnämna dessa domare innebär att efter det att ett meddelande om utlysning av domartjänster offentliggjorts ska KRS göra ett urval och därefter lägga fram ett förslag om utnämning av de utvalda kandidaterna, varpå Republiken Polens president slutligen antar ett beslut om utnämning, varvid presidenten inte är skyldig att följa KRS förslag.

69 För övrigt skiljer sig KRS nya sammansättning knappast från sammansättningen i de nationella domstolsråd som inrättats i vissa andra medlemsstater, och den har även bidragit till att förstärka den demokratiska legitimiteten hos detta organ, samt till att säkerställa en bättre representation inom den polska domarkåren.

70 Sedan domarna på avdelningen för disciplinära mål har utnämnts säkerställs deras oavhängighet genom ett välutformat system med garantier som bland annat avser den obegränsade mandattiden, deras oavsättlighet, immunitet och skyldighet att förbli politiskt obundna, samt diverse faktorer som är oförenliga med yrkesutövningen och en särskilt hög lön. Den höga grad av administrativ, finansiell och rättslig autonomi som avdelningen för disciplinära mål åtnjuter stärker oavhängigheten hos detta organ, genom att skydda dess ledamöter mot risker förenade med en yrkesmässig beroendeställning eller kollegialt tryck när de har att pröva disciplinärenden mot domare vid andra avdelningar vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen).

71 Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål i förhållande till den polska verkställande makten återspeglas för övrigt även i besluten från detta organ, varav det bland annat framgår att av de arton avgöranden från disciplinära domstolar i första instans som justitieministern överklagat har dessa fastställts i sju fall, i fem fall har de ändrats genom att striktare disciplinåtgärder har påförts, i två fall har avdelningen för disciplinära mål ändrat friande avgöranden och påfört disciplinåtgärder, i två andra fall har den ändrat friande avgöranden på så sätt att den fastställt att överträdelser har begåtts men avstått från att vidta några andra åtgärder, i ett fall upphävdes avgörandet och det disciplinära förfarandet avslutades på grund av den berörda domarens bortgång, och i ett fall ändrades det aktuella avgörandet så att ingen sanktion utdömdes då den aktuella överträdelsen ansågs utgöra en ringa överträdelse.

72 Kommissionen har i sin replik gjort gällande att domen i målet A. K. m.fl., som meddelades efter det att förevarande talan hade väckts, sedermera har bekräftat att förevarande anmärkning är välgrundad.

73 Detsamma gäller domen av den 5 december 2019 (III PO 7/18) och besluten av den 15 januari 2020 (III PO 8/18 och III PO 9/18), varigenom Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) (Högsta domstolen (avdelningen för arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål), Polen), som var den hänskjutande domstolen i de nationella mål som låg till grund för domen i målet A. K. m.fl., på grundval av slutsatserna i sistnämnda dom slog fast att KRS, i sin nuvarande sammansättning, inte är en opartisk och oavhängig instans i förhållande till den lagstiftande och verkställande makten i Polen, och att avdelningen för disciplinära mål inte är en ”domstol” i den mening som avses i artikel 47 i stadgan, i artikel 6 i Europakonventionen och i artikel 45.1 i grundlagen. I tillägg till de faktorer som det redogjorts för i punkt 65 ovan, hänvisade Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) i dessa avgöranden till den omständigheten att avdelningen för disciplinära mål har exklusiv behörighet i arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål samt mål rörande pensionering där en domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) är part, det vill säga inom de rättsområden som tidigare omfattades av de allmänna domstolarnas behörighet. Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) framhöll därefter att

under förfarandet för att utnämna de berörda domarna hade möjligheten för en sökande som inte valts ut att bestrida KRS:s beslut blivit synnerligen begränsad efter en rad olika ändringar av lagen om KRS. Vidare hade de personer som utnämnts till domare vid avdelningen för disciplinära mål mycket nära kopplingar till den lagstiftande och verkställande makten i Polen, och slutligen hade avdelningen för disciplinära mål, sedan den inrättats, bland annat verkat för att den begäran om förhandsavgörande som hänskjutits till EU-domstolen i målen som resulterade i domen A. K. m.fl. skulle återkallas.

74 Slutsatserna från dessa avgöranden upprepades därefter i en kungörelse av den 23 januari 2020, med verkan av en rättsprincip, antagen av Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) i en sammansättning där avdelningarna för civilrättsliga, straffrättsliga samt arbets- och socialförsäkringsrättsliga mål förenades.

75 Domare på avdelningen för disciplinära mål har dessutom en priviligierad ställning i förhållande till domarna vid Sąd Najwyższys (Högsta domstolen) andra avdelningar. Det framgår nämligen av den dom som meddelades av Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) den 5 december 2019 (III PO 7/18) att arbetsbördan för avdelningen för disciplinära mål är betydligt lägre än för de andra avdelningarna vid denna domstol, och ledamöterna på avdelningen för disciplinära mål får trots detta en lön som är cirka 40 procent högre än den som domare på andra avdelningar vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) får, vilket även Republiken Polen angett i sitt svaromål.

76 När det gäller de garantier som påstås skydda domare vid avdelningen för disciplinära mål sedan de har utnämnts och som Republiken Polen har hänvisat till, följer det av slutsatserna i domen i målet A. K. m.fl. att oaktat sådana garantier är det fortfarande nödvändigt att göra en helhetsbedömning av de nationella bestämmelser varigenom denna instans har inrättats, bland annat rörande dess behörighet, sammansättning och villkoren för att utnämnda de domare som ska tjänstgöra där, för att förvissa sig om att dessa faktorer inte är sådana att enskilda rättssubjekt kan hysa rimligt tvivel om huruvida de berörda domarna är pålitliga i förhållande till yttre omständigheter och neutrala i förhållande till de intressen som konfronteras när de väl har utnämnts till dessa poster.

77 Republiken Polen har i sin duplik gjort gällande att det framgår av kommissionens ansökan att den andra anmärkningen avser en rättslig bedömning av de nationella bestämmelser som är föremål för förevarande talan och inte de faktiska omständigheterna. De parametrar som rör oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål, vilka enligt domen i A. K. m.fl. skulle prövas av den hänskjutande domstolen i de nationella mål som resulterade i denna dom, har inget samband med den abstrakta bedömningen av huruvida dessa nationella bestämmelser är förenliga med unionsrätten, utan hänför sig till de faktiska omständigheterna. De avgöranden som Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) meddelade till följd av domen i målet A. K. m.fl. saknar således relevans för bedömningen av det fördragsbrott som denna medlemsstat anklagas för inom ramen för förevarande mål. Sąd Najwyższys (Högsta domstolen) kungörelse av den 23 januari 2020 rör inte behörigheten för avdelningen för disciplinära mål och har för övrigt ansetts vara grundlagsvidrig i en dom från Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen, Polen) av den 20 april 2020.

78 Som en bilaga till sin duplik har Republiken Polen slutligen gett in dokumentation på omkring 2 300 sidor som ger en fullständig överblick över de avgöranden som avdelningen för disciplinära mål har meddelat, vilken den anser stödjer nämnda medlemsstat i dess övertygelse att denna instans agerar fullständigt opartiskt och oavhängigt. Det framgår för övrigt av en sammanställning av de beslut som meddelats 2017–2019 i disciplinära förfaranden efter överklagande av

justitieministern, vilken också har bifogats dupliken, att under 2017 och 2018 biföll den straffrättsliga avdelningen vid Högsta domstolen 6 av 14 ärenden som inletts av justitieministern, och under 2018 och 2019 biföll avdelningen för disciplinära mål 17 av 44 sådana ärenden, vilket är jämförbara proportioner.

79 Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland och Konungariket Sverige anser för sin del att det bland annat framgår av domen i målet A. K. m.fl. att avdelningen för disciplinära mål inte uppfyller de krav på opartiskhet och oavhängighet som följer av unionsrätten. Enligt Konungariket Belgien kan denna slutsats dessutom grundas på olika instrument som antagits av internationella organ, såsom Europeiska stadgan om regler för domarnas rättsställning och Venedigkommissionens yttrande nr 977/2019 av den 16 januari 2020 om de ändringar som gjordes den 20 december 2019, bland annat i lagen om allmänna domstolar och den nya lagen om Högsta domstolen.

– Domstolens bedömning

80 Det framgår av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 61 ovan att det ankommer på varje medlemsstat att, enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, säkerställa att det regelverk för disciplinåtgärder mot domare i nationella domstolar som ingår i medlemsstaternas system med rättsmedel inom de områden som omfattas av unionsrätten iakttar principen om domares oavhängighet, bland annat genom att säkerställa att beslut som meddelas inom ramen för disciplinära förfaranden som inletts mot domarna i nämnda domstolar prövas av en instans som själv uppfyller de krav som följer av ett effektivt domstolsskydd, däribland kravet på oavhängighet (beslut av den 8 april 2020, kommissionen/Polen, C-791/19 R, EU:C:2020:277, punkt 35).

81 Det följer av artikel 27 § 1, artikel 73 § 1 och artikel 97 § 3 i den nya lagen om Högsta domstolen, samt artikel 110 § 1 i lagen om allmänna domstolar, att de disciplinära förfaranden som polska domare kan bli föremål för hädanefter omfattas av den behörighet som tillkommer avdelningen för disciplinära mål, som inrättats enligt den nya lagen om Högsta domstolen. Denna avdelning avgör i första och andra instans disciplinära mål avseende domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och, i förekommande fall, antingen i andra instans eller i såväl första som andra instans i disciplinära ärenden avseende domare vid de allmänna domstolarna. Det följer således av de principer som det erinrats om i föregående punkt att enligt unionsrätten och särskilt artikel 19.1 andra stycket FEU måste en sådan instans som avdelningen för disciplinära mål uppfylla samtliga krav som uppställs vad gäller dess oavhängighet och opartiskhet.

82 Såsom domstolen redan har preciserat i detta avseende kan blott den möjligheten att domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och de allmänna domstolarna löper risk att bli föremål för ett disciplinärt förfarande vid en instans vars oavhängighet inte kan säkerställas påverka dessa domares egen oavhängighet (beslut av den 8 april 2020, kommissionen/Polen, C-791/19 R, EU:C:2020:277, punkt 90).

83 Härvidlag ska det särskilt beaktas att de disciplinära åtgärderna kan få allvarliga privata och yrkesmässiga konsekvenser för de domare som påförs dylika sanktioner. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har således påpekat att den domstolsprövning som utövas måste anpassas till de aktuella beslutens disciplinära karaktär. När en medlemsstat inleder ett sådant förfarande står nämligen det allmänna förtroendet för domstolsväsendets funktion och oavhängighet på spel. I en demokratisk stat garanterar detta förtroende själva upprätthållandet av rättsstatsprincipen (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 6 november 2018, Ramos

Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 196, och Europadomstolen, 9 mars 2021, Eminağaoğlu mot Turkiet, CE:ECHR:2021:0309JUD007652112, § 97).

84 Kommissionen har genom sin andra anmärkning i huvudsak gjort gällande att med hänsyn till det särskilda sammanhang i vilket avdelningen för disciplinära mål inrättades, vissa särdrag hos denna avdelning och det förfarande som ledde till utnämningen av de domare som ska tjänstgöra där, uppfyller den inte de krav på oavhängighet och opartiskhet som erfordras enligt artikel 19.1 andra stycket FEU.

85 I detta hänseende ska det, i likhet med vad kommissionen och intervenienterna har framhållit, inledningsvis påpekas att i domen i målet A. K. m.fl. har domstolen redan haft anledning att pröva en begäran om förhandsavgörande från Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) (Högsta domstolen (avdelningen för arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål)) rörande frågan huruvida unionsrätten ska tolkas så, att en sådan instans som avdelningen för disciplinära mål uppfyller kraven på oavhängighet och opartiskhet i den mening som avses i artikel 47 i stadgan.

86 I domen i målet A. K. m.fl. slog domstolen fast att en instans inte kan anses utgöra en oavhängig och opartisk domstol i den mening som avses i nyssnämnda bestämmelse när de objektiva villkor under vilka den aktuella instansen har inrättats, dess särdrag, samt det sätt på vilket dess ledamöter har tillsatts, kan föranleda rimligt tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande pålitligheten hos denna instans i förhållande till yttre omständigheter, särskilt i förhållande till direkta eller indirekta påtryckningar från den lagstiftande och den verkställande makten, och även beträffande dess neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras. Sådant tvivel skulle kunna innebära att denna instans inte framstår som oavhängig eller opartisk på ett sätt som inverkar menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle.

87 Såsom framgår av punkterna 52 och 57 ovan ska tolkningen av artikel 19.1 andra stycket FEU ske mot bakgrund av artikel 47 i stadgan.

88 För att avgöra huruvida avdelningen för disciplinära mål – i egenskap av instans med uppgift att pröva avgöranden som meddelats i disciplinära mål mot domare som kan komma att avgöra frågor om unionsrättens tolkning och tillämpning – uppfyller det unionsrättsliga kravet på oavhängighet och opartiskhet, ska det först, såsom kommissionen har gjort gällande, erinras om att denna avdelning inrättades genom den nya lagen om Högsta domstolen, inom ramen för mer övergripande reformer av organisationen av domstolsväsendet i Polen, reformer som i synnerhet innefattar de som följer av den nya lagen om Högsta domstolen och av de ändringar som införts i lagen om allmänna domstolar, respektive lagen om KRS.

89 Såsom kommissionen har påpekat ska det i detta sammanhang för det första noteras att denna avdelning för disciplinära mål som inrättats ex nihilo, i enlighet med artikel 27, artikel 73 § 1 och artikel 97 § 3 i den nya lagen om Högsta domstolen, samt artikel 110 § 1 i lagen om allmänna domstolar, har givits en exklusiv behörighet att pröva disciplinära, arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål mot domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), samt mål om pensionering av dessa domare, jämte en behörighet att – beroende på omständigheterna – pröva disciplinära mål mot domare vid de allmänna domstolarna, antingen i andra instans eller i såväl första som andra instans.

90 Såsom domstolen redan slagit fast i punkterna 148 och 149 i domen i målet A. K. m.fl. särskilt vad gäller mål om pensionering av domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), ska det erinras om att avdelningen för disciplinära mål blev behörig domstol i den typen av mål samtidigt som det infördes bestämmelser i den nya lagen om Högsta domstolen om sänkt pensionsålder för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), bestämmelser som även var tillämpliga på de domare som tjänstgjorde där, medan Republiken Polens president gavs befogenhet att efter eget skön förlänga förordnandet för domare vid nämnda domstol efter det att den nyligen fastställda pensionsåldern uppnåtts. Härvidlag fann domstolen i sin dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet), (C-619/18, EU:C:2019:531), att genom dessa nationella bestämmelser hade Republiken Polen åsidosatt principen om att domarna vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) ska vara oavsättliga och oavhängiga, samt underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU.

91 I likhet med vad kommissionen har gjort gällande och såsom domstolen också påpekade i punkt 151 i domen i målet A. K. m.fl., kan det för det andra konstateras att det framgår av den ordning som införts genom den nya lagen om Högsta domstolen, och i synnerhet genom artiklarna 6, 7 och 20 i denna lag, att även om avdelningen för disciplinära mål formellt sett inrättats som en avdelning vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), åtnjuter den en högre grad av organisatorisk och finansiell autonomi än de övriga avdelningarna vid denna domstol.

92 Republiken Polen kan inte vinna framgång med sitt argument att det i förevarande fall endast är fråga om att stärka oavhängigheten hos domarna på avdelningen för disciplinära mål genom att skydda dem mot risker förenade med en yrkesmässig beroendeställning eller kollegialt tryck, bland annat av det skälet att de domare som ingår i avdelningen för disciplinära mål själva kan vara parter i disciplinära, arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål, samt mål om pensionering av domare, och att den polska lagstiftaren inte har ansett det nödvändigt att ge någon annan avdelning vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) behörighet att pröva sådana mål.

93 Vad för det tredje gäller den omständigheten att de domare som ingår i avdelningen för disciplinära mål får en lön som är cirka 40 procent högre än den som domare vid andra avdelningar vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) får, ska det noteras att det framgår av de förklaringar som Republiken Polen lämnat i sina inlagor och under förhandlingen att denna betydande löneskillnad uteslutande motiveras av att det finns en jävsregel som är specifikt tillämplig på domare på avdelningen för disciplinära mål och som hindrar dem från att ta akademiska uppdrag. Det framgår dock av dessa förklaringar att oaktat dessa jävsregler står det de berörda domarna fritt att ta sådana akademiska uppdrag, såvida det inte strider mot domaryrkets värdighet och de i sådana fall avstår från denna extra lön. Det kan konstateras att dessa förklaringar inte gör det möjligt att förstå de objektiva skälen till varför de domare som tjänstgör vid andra avdelningar vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) inte skulle kunna ges samma möjlighet att välja mellan att ägna sig åt akademisk verksamhet å ena sidan, och möjligheten att kunna få en sådan betydande löneökning å den andra.

94 För det fjärde ska hänsyn tas till den omständighet som kommissionen åberopat och som domstolen hänvisat till i punkt 150 i domen i målet A. K. m.fl., nämligen att när avdelningen för disciplinära mål ursprungligen inrättades och tilldelades den behörighet som avses i punkt 89 ovan, skulle den, enligt artikel 131 i den nya lagen om Högsta domstolen, endast bestå av nya domare som på förslag av KRS utnämnts av Republiken Polens president, vilket innebar att det var uteslutet att omplacera andra domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) till

denna nya avdelning, trots att sådana omplaceringar mellan avdelningarna vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) i princip var möjliga enligt samma lag. Dessutom ombildades KRS innan utnämningarna ägde rum.

95 Såsom framgår av den fasta rättspraxis som det erinrats om i punkt 59 ovan förutsätter de garantier som enligt unionsrätten krävs för att säkerställa domarnas oavhängighet och opartiskhet bland annat att det finns bestämmelser som reglerar utnämningen av domare (se, för ett liknande resonemang, domen i målet A. B. m.fl., punkterna 117 och 121). På samma sätt följer det av den praxis från domstolen som det hänvisats till i punkt 56 ovan att medlemsstaterna – vid utövandet av sin behörighet, bland annat i fråga om antagandet av nationella bestämmelser om tillsättning av domartjänster – är skyldiga att iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten och särskilt enligt artikel 19.1 andra stycket FEU (se, för ett liknande resonemang, domen i målet A. B. m. fl., punkterna 68 och 79, och dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 48).

96 Enligt maktfördelningsprincipen, som är kännetecknande för hur en rättsstat fungerar, ska domstolarnas oavhängighet garanteras särskilt gentemot den lagstiftande och den verkställande makten (dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

97 Vad närmare bestämt gäller villkoren för att anta beslut om utnämning av domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), och särskilt avdelningen för disciplinära mål, har EU-domstolen förvisso redan slagit fast att blott den omständigheten att det är en medlemsstats president som tillsätter domstolsledamöter inte i sig kan anses innebära att dessa ledamöter står i ett beroendeförhållande till presidenten, inte heller att det går att ifrågasätta deras opartiskhet, såvida dessa ledamöter – när de väl har tillsatts – inte blir föremål för påtryckningar och inte mottar några instruktioner för sin tjänsteutövning (dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

98 EU-domstolen har emellertid också uttalat att det även fortsättningsvis är nödvändigt att försäkra sig om att de materiella rekvisit och de handläggningsregler som är tillämpliga när sådana tillsättningsbeslut ska antas är utformade på ett sådant sätt att de utesluter allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande de aktuella domarnas pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter och deras neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras, när de väl har tillsatts, och att det därvid är viktigt att dessa rekvisit och handläggningsregler utformas på ett sådant sätt att det är möjligt att utesluta inte bara all direkt påverkan i form av instruktioner utan även mer indirekt påverkan som kan inverka på domarnas beslutsfattande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkterna 55 och 57, samt där angiven rättspraxis).

99 Efter att ha konstaterat att det följer av artikel 179 i konstitutionen att domarna vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) tillsätts av Republiken Polens president på förslag av KRS, det vill säga det organ som enligt artikel 186 i konstitutionen ska värna domstolars och domares oavhängighet, preciserade EU-domstolen i punkt 137 i domen i målet A. K. m.fl. och i punkt 124 i domen i målet A. B. m.fl. att ett sådant organs deltagande i handläggningen av ett ärende om tillsättning av domare i princip kan visa sig vara ägnat att främja att ärendet handläggs på ett objektivt sätt, genom att reglera det bedömningsutrymme som Republiken Polens president har då presidenten utövar sin behörighet i detta avseende.

100 I punkt 138 i domen i målet A. K. m.fl. och i punkt 125 i domen i målet A. B. m.fl. uppgav EU-domstolen emellertid att så är fallet endast om organet i sig är oavhängigt i tillräcklig utsträckning i förhållande till den lagstiftande och den verkställande makten, samt i förhållande till den myndighet till vilken organet ska lämna sitt förslag angående vem som ska tillsättas.

101 I detta avseende ska det noteras att enligt artikel 179 i konstitutionen utgör det beslut varigenom KRS lägger fram sitt förslag angående vem som ska utses till domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) en nödvändig förutsättning för att Republiken Polens president ska kunna utnämna någon till domare vid nämnda domstol. KRS spelar således en avgörande roll i utnämningsförfarandet (se, för ett liknande resonemang, domen i målet A. B. m.fl., punkt 126).

102 Frågan i vilken utsträckning KRS är oavhängigt i förhållande till den lagstiftande och den verkställande makten i Polen vid handläggningen av sådana ärenden kan – i ett sådant sammanhang – vara av relevans vid prövningen av huruvida de domare som väljs ut av KRS själva kan uppfylla de unionsrättsliga kraven på oavhängighet och opartiskhet (se, för ett liknande resonemang, domen i målet A. K. m.fl., punkt 139 och domen i målet A. B. m.fl., punkt 127).

103 Såsom Republiken Polen har gjort gällande har domstolen visserligen redan slagit fast att den omständigheten att ett organ, såsom ett nationellt domstolsråd som deltar i förfarandet för att utnämna domare, till övervägande del består av ledamöter som väljs ut av den lagstiftande makten, inte i sig kan föranleda tvivel om oavhängigheten hos de domare som utnämns genom ett sådant förfarande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juli 2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, punkterna 55 och 56). Det framgår dock av domstolens praxis och särskilt av domarna i målen A. K. m.fl. och A. B. m.fl. att det kan förhålla sig annorlunda när denna omständighet, sammantagen med andra relevanta omständigheter och villkoren för att välja ut dessa ledamöter, leder till sådana tvivel.

104 Såsom kommissionen har påpekat ska det för det första noteras att de femton ledamöterna i KRS tidigare valdes av sina kollegor, men lagen om KRS har nyligen ändrats så, att enligt artikel 9a i denna lag ska dessa femton ledamöter hädanefter utses av ett organ inom den lagstiftande makten i Polen, vilket innebär att tjugotre av KRS tjugofem ledamöter i denna nya sammansättning har utsetts av polska lagstiftande eller verkställande myndigheter eller själva tillhör dessa myndigheter. Dylika ändringar kan medföra en risk, som inte varit för handen så länge som det tidigare urvalsförfarandet var i kraft, för att dessa lagstiftande och verkställande myndigheter får ett större inflytande över KRS och att dess oavhängighet undergrävs.

105 För det andra, och såsom även kommissionen har påpekat, framgår det av artikel 6 i lagen av den 8 december 2017, som återges i punkt 26 ovan, att KRS i dess nya sammansättning inrättades genom att det pågående mandatet på fyra år enligt artikel 187.3 i konstitutionen, förkortades för de dåvarande ledamöterna i detta organ.

106 För det tredje är det viktigt att notera att den lagreform som resulterade i KRS nya sammansättning skedde samtidigt som den nya lagen om Högsta domstolen antogs. Denna lag medförde omfattande reformer av Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), bland annat genom att det inrättades två nya avdelningar vid denna domstol, däribland avdelningen för disciplinära mål, men även genom att det infördes en bestämmelse – som sedermera ansetts vara oförenlig med artikel 19.1 FEU och som det hänvisats till i punkt 90 ovan – om att pensionsåldern för domarna vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) skulle sänkas och att de domare som tjänstgjorde vid denna domstol skulle omfattas av denna åtgärd.

107 Det är således utrett att vissa av KRS ledamöter med pågående förordnanden skiljdes från sina uppdrag i förtid och att ombildningen av KRS, i dess nya sammansättning, skedde i ett sammanhang där det förväntades att ett flertal tjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) inom kort skulle tillsättas, inklusive vid avdelningen för disciplinära mål, vilket domstolen redan framhållit i punkterna 22–27 i beslut av den 17 december 2018, kommissionen/Polen (C-619/18 R, EU:C:2018:1021), i punkt 86 i dom av den 24 juni 2019, kommission/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531), och i punkt 134 i domen i målet A. B. m.fl.

108 Det kan således konstateras att de omständigheter som lyfts fram i punkterna 104–107 ovan kan ge upphov till rimligt tvivel vad gäller KRS oberoende och dess roll i ett sådant utnämningsförfarande som det som låg till grund för utnämningen av ledamöterna på avdelningen för disciplinära mål.

109 Av punkterna 89–94 ovan framgår för övrigt att detta utnämningsförfarande var tillämpligt på kandidater som sökt tjänster vid en domstolsavdelning som nyligen inrättats bland annat för att pröva disciplinära mål avseende domare och för att avgöra frågor om reformen av det regelverk som omfattade Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), varvid vissa aspekter av detta regelverk redan resulterat i att Republiken Polen anses ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU. Dessutom skulle denna instans endast bestå av nya domare som inte redan tjänstgjorde vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och som skulle få en betydligt högre lön, samt åtnjuta en särskilt hög grad av organisatorisk, funktionell och finansiell autonomi i förhållande till de övriga avdelningarna vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen).

110 Vid en helhetsbedömning av dessa omständigheter, inbegripet den avgörande roll som KRS – ett organ vars oberoende från den politiska makten kan ifrågasättas enligt vad som framgår av punkt 108 ovan – spelar vid utnämningen av ledamöterna på avdelningen för disciplinära mål, kan det konstateras att de kan ge upphov till rimligt tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande oavhängigheten och opartiskheten hos avdelningen för disciplinära mål.

111 Vad gäller uppgifterna om den rättspraxis från avdelningen för disciplinära mål som det hänvisats till i punkterna 71 och 78 ovan, räcker det att påpeka att bortsett från den omständigheten att den statistik som avses i punkt 71 tycks vittna om att i de flesta fall som denna avdelning haft anledning att pröva ett överklagande från justitieministern mot ett beslut som meddelats av en disciplinär domstol i första instans har den vidhållit eller skärpt det disciplinära ansvaret för de berörda domarna, avser kommissionens andra anmärkning inte den konkreta dömande verksamhet som denna avdelning och dess domare ägnar sig åt. Denna anmärkning avser i stället det förhållandet att avdelningen för disciplinära mål inte ger intryck av att vara oavhängig och opartisk i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 86 ovan. Följaktligen kan varken den statistik som Republiken Polen har åberopat i sitt svaromål och i dupliken eller, mer allmänt, de 2 300 sidor med avgöranden från avdelningen för disciplinära mål som Republiken Polen har ingett till stöd för sistnämnda inlaga för att rent allmänt hävda att dessa avgöranden inte ger upphov till tvivel om att detta organ är oavhängigt och opartiskt, påverka slutsatsen att denna anmärkning är välgrundad.

112 Mot bakgrund av samtliga överväganden i punkterna 89–110 ovan kan det konstateras att en samlad bedömning av det särskilda sammanhang och de objektiva omständigheter som är utmärkande för inrättandet av avdelningen för disciplinära mål, särdragen hos denna avdelning, samt sättet varpå sätt dess ledamöter tillsattes, kan föranleda rimligt tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande pålitligheten hos denna instans i förhållande till yttre omständigheter, särskilt i förhållande till direkta eller indirekta påtryckningar från den lagstiftande och den

verkställande makten i Polen, och beträffande dess neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras, vilket kan innebära att denna avdelning inte framstår som oavhängig eller opartisk på ett sätt som inverkar menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat. En sådan utveckling innebär att skyddet för rättsstatens värde försämras, i den mening som avses i den rättspraxis som domstolen hänvisat till i punkt 51 ovan.

113 Härav följer att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, genom att inte säkerställa oavhängigheten och opartiskheten hos avdelningen för disciplinära mål, som i både första och andra instans ska pröva disciplinära mål avseende domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och, beroende på omständigheterna, antingen i första instans eller i både första och andra instans, i disciplinära mål avseende domare vi de allmänna domstolarna, och genom att därmed undergräva oavhängigheten hos dessa domare på bekostnad av att skyddet för rättsstatens värde försämras i denna medlemsstat, i den mening som avses i domstolens rättspraxis enligt punkt 51 ovan.

114 Talan ska således bifallas såvitt avser den andra anmärkningen.

Den första anmärkningen

– Parternas argument

115 Kommissionen har genom sin första anmärkning, som ska prövas i andra hand, gjort gällande att artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar, samt artikel 97 § 1 och 97 § 3 i den nya lagen om Högsta domstolen strider mot artikel 19.1 andra stycket FEU, eftersom dessa nationella bestämmelser, i strid med principen om domares oavhängighet, innebär att innehållet i de avgöranden som meddelas av domare vid polska allmänna domstolar kan ge upphov till disciplinärt ansvar för dessa domare, och att det disciplinära regelverk som dessa domare omfattas av därmed kan användas för att utöva politisk kontroll över deras dömande verksamhet.

116 I artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar definieras nämligen en disciplinöverträdelse så, att den bland annat omfattar ett ”uppenbart och allvarligt åsidosättande av rättsregler”. Bestämmelsen ordalydelse kan således tolkas så att domarnas disciplinära ansvar även omfattar deras dömande verksamhet.

117 Detta bekräftas för övrigt av den tolkningspraxis som nyligen utvecklats av den särskilda åklagaren med ansvar för disciplinära mål avseende domare vid de allmänna domstolarna och dess medarbetare (nedan gemensamt kallade den särskilda åklagaren för disciplinära mål). Den särskilda åklagaren för disciplinära mål inledde nämligen utredningar mot tre domare i samband med att de gett in en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen i de mål som resulterade i domen av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234), och beslutet av den 6 oktober 2020, Prokuratura Rejonowa w Słubicach (C-623/18, ej publicerat, EU:C:2020:800), ålade var och en av dem, genom skrivelser av den 29 november 2018, att skriftligen redogöra för om de eventuellt hade överskridit sin behörighet genom att ge in en sådan begäran, och preciserade sedermera, genom en skrivelse av den 4 januari 2019 att ”den särskilda åklagaren ansåg sig vara skyldig att kontrollera huruvida en begäran om förhandsavgörande som getts in i strid med de tydliga villkor som anges i artikel 267 FEUF [kunde] utgöra en disciplinöverträdelse”.

118 Sedan Sąd Okręgowy w Warszawie (Regionala domstolen i Warszawa, Polen) i de förenade målen C-748/19–C-754/19 hade hänskjutit en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, avseende huruvida kravet på oberoende var uppfyllt i en dömande sammansättning där en domare hade omplacerats för att tjänstgöra vid denna domstol efter ett beslut av justitieministern, uppgav den särskilda åklagaren för disciplinära mål, i ett pressmeddelande av den 3 september 2019, att utredningsåtgärder hade vidtagits för att avgöra huruvida den domare som var ordförande för denna sammansättning och som hade framställt nyssnämnda begäran hade agerat på ett sätt som kunde anses utgöra en disciplinär överträdelse.

119 Artikel 97 § 1 och 97 § 3 i den nya lagen om Högsta domstolen ger dessutom Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), inbegripet avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter när denna ska pröva ett extraordinärt överklagande, behörighet att ”konstatera att ett fel” har begåtts vid den berörda domstolen om det ”skett ett uppenbart åsidosättande av föreskrifter” och, i sådana fall, att vända sig till avdelningen för disciplinära mål med en begäran om att de berörda domarna ska bli föremål för ett disciplinärt förfarande, i enlighet med artikel 110 § 1 b i samma lag. Begreppet ”uppenbart åsidosättande av föreskrifter” innebär i sin tur att domarnas disciplinära ansvar kan tolkas så att det även omfattar deras dömande verksamhet.

120 I sitt svaromål har Republiken Polen gjort gällande att definitionen av en disciplinär överträdelse i artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar inte möjliggör en politisk kontroll av innehållet i domstolarnas avgöranden. Härvidlag har kommissionen inte beaktat att Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) konsekvent har tolkat denna bestämmelse strikt. Det följer nämligen av nämnda domstols fasta praxis att en disciplinär överträdelse inte kan vara följden av en allmänt felaktig tolkning eller tillämpning av en rättsregel i ett domstolsavgörande, utan endast av ett ”uppenbart och allvarligt” åsidosättande av rättsregler, det vill säga, i princip, åsidosättanden av processuella regler som inte direkt hänför sig till själva avgörandet, vilka är av sådan art att vem som helst kan konstatera att de är för handen och med betydande negativa effekter till förfång för intressena hos parterna, andra enskilda rättssubjekt eller rättsvårdande myndigheter.

121 Republiken Polen anser att för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för enskilda och för att bevara intrycket av att rättsväsendet är rättvist, är det motiverat att låta sådana ageranden som har sin grund i ond tro eller i ett grovt fel från en domares sida utgöra disciplinära överträdelser. Eftersom disciplinära förfaranden endast kan komma i fråga i så begränsade fall, kan de inte anses påverka den dömande maktens oavhängighet.

122 Under dessa omständigheter förhåller det sig så, att blotta farhågan för att den aktuella nationella bestämmelsen skulle kunna bli föremål för en annan tolkning än den som Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) har gjort saknar verklighetsförankring och är rent hypotetisk. Vad gäller den särskilda åklagaren för disciplinära mål är denne endast ett utrednings- och undersökningsorgan, vars bedömningar inte är bindande för de disciplinära domstolarna.

123 Enligt Republiken Polen gör sig samma överväganden gällande med avseende på artikel 97 § 1 och 97 § 3 i den nya lagen om Högsta domstolen.

124 I sin replik har kommissionen hävdat att de argument som Republiken Polen anfört inte påverkar slutsatsen att de begrepp som det hänvisas till i punkterna 116 och 119 ovan kan tolkas så, att de avser innehållet i domstolsavgöranden, vilket för övrigt alltjämt bekräftas av de disciplinära förfaranden som inletts sedan förevarande talan väcktes.

125 Den 6 december 2019 inledde den särskilda åklagaren för disciplinära mål ett sådant förfarande mot den domare som avses i punkt 118 ovan, och uppgav i ett meddelande att denna domare, ”hade uttalat sig i frågor som inte omfattades av vad som framkommit under den dömande sammansättningens överläggning genom att presentera sin personliga ståndpunkt beträffande ytterligare skäl att vilandeförklara målet och offentligt inväntmot denna sammansättning, som hade inrättats i enlighet med gällande lagstiftning för att pröva målet, vilket innebar att det kunde ifrågasättas huruvida den berörda domaren var opartisk och oavhängig, och att hon således inte fick ingå i denna sammansättning”, och hon hade dessutom ”överskridit sin behörighet genom att olagligen och utan att rådfråga de andra två ledamöterna i den korrekt inrättade sammansättningen ha beslutat att inhämta ett förhandsavgörande när målet om överklagande vilandeförklarades”.

126 Avdelningen för disciplinära mål bär numera det fulla ansvaret för tolkningen av de begrepp som avses i punkterna 116 och 119 ovan, och såsom framgår av ett beslut av den 4 februari 2020 (II DO 1/20) som kommissionen hänvisat till, stängde denna avdelning av en domare vid Sąd Rejonowy w Olsztynie (Distriktsdomstolen i Olsztyn, Polen) som var föremål för ett disciplinärt förfarande, bland annat – såsom framgår av ett pressmeddelande av den 29 november 2019 från den särskilda åklagaren för disciplinära mål – på grund av att domarens agerande vid prövningen av ett överklagande ”hade resulterat i ett beslut som saknade rättslig grund”, då beslutet innebar att Sejmen uppmanades att offentliggöra listor över de personer och domare som visat sitt stöd för de som kandiderat i valet av ledamöter till KRS i dess nya sammansättning.

127 I skälen till sitt beslut uppgav avdelningen för disciplinära mål bland annat att ”om det med hänsyn till domarens agerande, domstolens auktoritet eller tjänstens väsentliga intressen krävs att domaren omedelbart befrias från sina tjänsteåligganden, får domstolens ordförande eller justitieministern genast frånta domaren dennes arbetsuppgifter i väntan på den disciplinära domstolens beslut, vilket ska antas inom en månad. Två av dessa villkor (domstolens auktoritet och tjänstens väsentliga intressen) är tillämpliga i förevarande fall, med anledning av domarens agerande i form av ett uppenbart och allvarligt åsidosättande av rättsregler och en kränkning av tjänstens värdighet den mening som avses i artikel 107 § 1 i [lagen om allmänna domstolar]”. I samma beslut slog avdelningen för disciplinära mål även fast att ”det inte råder något tvivel om att detta domstolsavgörande är rättsstridigt. Domen från Europeiska unionens domstol utgör nämligen inte någon grund för att inkräkta på statschefens befogenheter och för domstolarnas beslutsfattande i frågan om vem som är domare och vem som inte är det”.

128 Med hänvisning till de disciplinära förfaranden som nämnts i punkterna 125 och 126 ovan, samt till andra disciplinära förfaranden som inletts mot domare på grund av att de ifrågasatt giltigheten av utnämningen av vissa domare enligt vad som framgår av de båda pressmeddelandena från den särskilda åklagaren för disciplinära mål av den 15 december 2019, respektive den 14 februari 2020 som kommissionen gett in, har Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) slutligen, i den kungörelse av den 23 januari 2020 som avses i punkt 74 ovan, framhållit att ”ett politiskt organ såsom justitieministern, genom de särskilda åklagare som ministern har utsett, får vidta repressiva åtgärder mot domare i deras dömande verksamhet, för att undanröja eventuella tvivel beträffande rekryteringen av domare”.

129 Republiken Polen har i sin duplik gjort gällande att de beslut som antagits av den särskilda åklagaren för disciplinära mål och av avdelningen för disciplinära mål och som kommissionen har hänvisat till i sin replik saknar relevans, eftersom kommissionens anmärkning avser frågan huruvida legaldefinitionen av en disciplinöverträdelse, på ett abstrakt plan, är förenlig med artikel 19. 1 andra stycket FEU, och inte ett åsidosättande av unionsrätten till följd av konkreta

åtgärder som vidtagits av statliga organ. Domstolens dom ska dessutom avse den situation som rådde när den frist som angetts i det motiverade yttrandet löpte ut. Slutligen avser det beslut som omnämns i punkt 125 ovan ett fall där en domare överskridit sin behörighet genom att ensam ha antagit beslut om att begära förhandsavgöranden i mål som skulle prövas av tre domare, och beslutet från avdelningen för disciplinära mål avser inte heller ett förfarande som inletts på grund av ett uppenbart och allvarligt åsidosättande av rättsregler utan på grund av en misstanke om maktmissbruk och en kränkning av tjänstens värdighet, ett beslut som för övrigt utgör en interimistisk åtgärd.

130 Samtliga medlemsstater som intervenerat till stöd för kommissionens yrkanden anser att de nationella bestämmelser som kritiserats inom ramen för denna anmärkning kan ha en avskräckande verkan på domare vid de allmänna domstolarna när de utövar sin dömande verksamhet, och att dessa bestämmelser således undergräver det krav på domares oavhängighet som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU.

131 Konungariket Danmark anser att även om artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar inte strider mot principen om domares oavhängighet enbart på grund av dess lydelse, ger denna bestämmelses vaga formulering de disciplinära organen ett vidsträckt fritt skön för att avgöra huruvida en disciplinär överträdelse har begåtts. I kombination med den problematiska sammansättningen av de organ som ansvarar för tillämpningen av denna nationella bestämmelse, särskilt avdelningen för disciplinära mål, samt det sätt varpå den tolkas och tillämpas i praktiken, medför den en risk för att regelverket med disciplinåtgärder används för att utöva påtryckningar på domare och för att utöva politisk kontroll över innehållet i domstolarnas avgöranden. Detsamma gäller den definitionen av en överträdelse som återfinns i artikel 97 § 1 i den nya lagen om Högsta domstolen, särskilt mot bakgrund av den möjlighet som avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter har att ex officio inleda ett disciplinärt förfarande på grund av felaktigheter i innehållet i de avgöranden som denna avdelning kontrollerar, en möjlighet som Konungariket Danmark inte kan se någon grund till.

132 Republiken Finland har för sin del gjort gällande att det följer av uppgifter från olika oberoende och tillförlitliga källor som det hänvisats till i domen av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234), att möjligheten att inleda ett disciplinärt förfarande mot en domare på grund av innehållet i vederbörandes avgöranden faktiskt har utnyttjats.

133 Republiken Polen har i sin svarsskrivelse till interventionsinlagorna gjort gällande att de definitioner av disciplinära överträdelser som återfinns i andra medlemsstaters lagstiftning inte är mindre omfattande än definitionen i artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar. Härvidlag är det både vanligt och oundvikligt att hänvisa till allmänna begrepp, och de aktuella bestämmelserna ska inte ges en negativ tolkning utan hänsyn till deras innehåll, syfte och praktiska tillämpning av de nationella disciplinära domstolarna.

– *Domstolens bedömning*

134 Såsom framgår av punkt 61 ovan innebär det krav på oavhängighet och opartiskhet som följer av bland annat artikel 19.1 andra stycket FEU och som måste tillgodoses av nationella domstolar, däribland polska allmänna domstolar, som kan komma att tolka och tillämpa unionsrätten, att för att avvärja risken för att det regelverk med disciplinåtgärder som är tillämpligt på de

dömande myndigheterna används för att utöva politisk kontroll över innehållet i deras avgöranden, måste ett sådant system bland annat innehålla regler som definierar de ageranden som anses utgöra disciplinära överträdelser.

135 Genom sin första anmärkning har kommissionen gjort gällande att artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar och artikel 97 § 1 och 97 § 3 i den nya lagen om Högsta domstolen möjliggör en sådan politisk kontroll, eftersom de ageranden som innebär att domarna vid de allmänna domstolarna gör sig skyldiga till disciplinära överträdelser definieras så, att de omfattar ett ”uppenbart och allvarligt åsidosättande av rättsregler”, respektive ett ”fel” till följd av ett ”uppenbart åsidosättande av föreskrifter”. Att så är fallet bekräftas för övrigt av de konkreta fall där dessa nationella bestämmelser har tillämpats som kommissionen har hänvisat till.

136 I detta hänseende ska det inledningsvis understrykas att det system med disciplinåtgärder som är tillämpligt på dessa domare visserligen omfattas av rättsväsendets organisation och således av medlemsstaternas behörighet, och att möjligheten för myndigheterna i en medlemsstat att ifrågasätta domarnas disciplinära ansvar, i synnerhet beroende på vilka val medlemsstaterna gör beträffande denna organisation, kan utgöra en omständighet som kan bidra till att rättsväsendet fungerar effektivt och på ett ansvarsfullt sätt. Det framgår dock av punkterna 56, 57 och 61 ovan, att vid utövande av denna behörighet ska medlemsstaterna iaktta unionsrätten, bland annat genom att säkerställa oavhängigheten hos de domstolar som avgör frågor angående unionsrättens tillämpning eller tolkning, för att säkerställa att enskilda ges det effektiva domstolsskydd som krävs enligt artikel 19.1 andra stycket FEU (se, analogt, domen i målet Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m. fl., punkterna 229 och 230).

137 I detta sammanhang kan bevarandet av denna oavhängighet inte innebära att det är helt uteslutet att en domares disciplinära ansvar, i vissa exceptionella fall, kan aktualiseras på grund av de domstolsavgöranden som denne har meddelat. Det är nämligen uppenbart att ett sådant krav på oavhängighet inte syftar till att främja domares eventuella allvarliga oursäktliga handlingar, exempelvis bestående i att avsiktligt och i ond tro eller till följd av särskilt grov och uppenbar oaktsamhet åsidosätta de nationella och unionsrättsliga regler som de ska säkerställa efterlevnaden av, eller godtyckliga avgöranden eller rättsvägran, när de har anförtrotts den dömande makten och därvid ska avgöra de tvister som anhängiggörs av enskilda.

138 För att bevara denna oavhängighet och för att undvika att regelverket med disciplinåtgärder används för att kringgå dess legitima syften, som ett medel för politisk kontroll av innehållet i domstolarnas avgöranden eller för att utöva påtryckningar mot domare, är det dock nödvändigt att den omständigheten att ett domstolsavgörande innehåller ett eventuellt fel avseende tolkningen och tillämpningen av nationella och unionsrättsliga bestämmelser, eller avseende bedömningen av de faktiska omständigheterna och bevisningen, inte i sig kan leda till att den berörda domaren ådrar sig disciplinärt ansvar (se, analogt, domen i målet Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m. fl., punkt 234).

139 Det är följaktligen viktigt att en domares disciplinära ansvar på grund av ett av vederbörandes avgöranden kan aktualiseras endast i sådana exceptionella fall som de som nämns i punkt 137 ovan och som härvidlag definieras genom objektiva och kontrollerbara kriterier kopplade till kraven på god rättskipning, samt genom garantier som syftar till att avvärja risken för yttre påtryckningar på innehållet i domstolarnas avgöranden och som således gör det möjligt att utesluta allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande de berörda domarnas pålitlighet och neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras (se, analogt, domen i målet Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m. fl., punkt 233).

140 Det är i detta avseende av väsentlig betydelse att det finns regler som på ett tillräckligt klart och precist sätt definierar bland annat vilka handlingar som kan förskylla disciplinärt ansvar för domare, för att säkerställa att domarna är oavhängiga på det sätt som är påkallat utifrån deras uppgifter samt för att förhindra att domarna riskerar att deras disciplinära ansvar aktualiseras enbart på grund av deras avgöranden (se, analogt, domen i målet Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m. fl., punkt 234).

141 I förevarande fall kan det konstateras att det följer redan av lydelsen i artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar och artikel 97 § 1 och 97 § 3 i den nya lagen om Högsta domstolen att dessa bestämmelser inte uppfyller det krav på klarhet och precision som avses i punkt 140 ovan. Det kan nämligen konstateras att uttrycken ”uppenbart och allvarligt åsidosättande av rättsregler” och ”konstaterat fel” till följd av ett ”åsidosättande av föreskrifter” som förekommer i dessa bestämmelser, inte kan utesluta att domarnas ansvar kan aktualiseras enbart på grundval av det påstått ”felaktiga” innehållet i deras avgöranden, och samtidigt säkerställa att detta ansvar alltid är strikt begränsat till rent exceptionella fall, såsom de som avses i punkt 137 ovan.

142 Det följer för övrigt av domstolens fasta praxis att innebörden av nationella bestämmelser som är föremål för ett fördragsbrottsförfarande, som huvudregel, ska bedömas med beaktande av de nationella domstolarnas tolkning av dessa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2007, kommissionen/Tyskland, C-490/04, EU:C:2007:430, punkt 49 och där angiven rättspraxis, och dom av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien, C-433/13, EU:C:2015:602, punkt 81).

143 Vid domstolen har Republiken Polen visserligen på ett detaljerat sätt redogjort för den rättspraxis som Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) sedan flera år tillbaka har utvecklat vad gäller de olika beståndsdelarna i begreppet ”uppenbar och allvarlig överträdelse av rättsregler” i den mening som avses i artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar. Den nationella rättspraxis som Republiken Polen sålunda redogjort för, vars existens och innehåll inte har bestridits av kommissionen, förefaller faktiskt ha resulterat i en synnerligen restriktiv tolkning av detta begrepp, vilken ger uttryck för en tydlig önskan att bevara domarnas oavhängighet.

144 Det ska dock noteras att de två bestämmelser som är föremål för förevarande anmärkning innehåller delvis olika formuleringar, eftersom artikel 97 § 1 och 97 § 3 i den nya lagen om Högsta domstolen endast avser ”uppenbara” åsidosättanden av föreskrifter. Den omständigheten att denna nya bestämmelse, till skillnad från artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar, inte innehåller någon precisering med avseende på att åsidosättandet ska vara ”allvarligt”, vilket särskilt har beaktats i den fasta rättspraxis från Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som avses i punkt 143 ovan, ger emellertid upphov till tvivel om räckvidden av dessa båda bestämmelser. Det förhållandet att avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter, när den ”konstaterar att ett fel” har begåtts av en domare vars beslut den ska ompröva och i detta sammanhang anser att detta ”fel” utgör ett ”uppenbart åsidosättande av föreskrifter” enligt nämnda artikel 97 § 1 och 97 § 3, direkt kan begära att ett disciplinärt förfarande ska inledas gentemot denna domare vid avdelningen för disciplinära mål, skulle kunna förstås så, att den berörda domarens ansvar kan aktualiseras enbart på grundval av det påstått ”felaktiga” innehållet i vederbörandes avgöranden även i andra fall än de rent exceptionella som avses i punkt 137 ovan.

145 Det ska även framhållas att Sąd Najwyższys (Högsta domstolen) avgöranden avseende artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar, vilka Republiken Polen har hänvisat till, inte har meddelats av den nuvarande avdelningen för disciplinära mål vid denna domstol, utan av den avdelning som var behörig före de genomförda reformerna.

146 Såsom framgår av punkt 61 ovan ska det dessutom erinras om att för att säkerställa att domares disciplinära ansvar omfattas av garantier som syftar till att avvärja risken för yttre påtryckningar på innehållet i deras avgöranden, ska de regler som definierar sådana ageranden som anses utgöra överträdelser inom ramen för ett regelverk med disciplinåtgärder prövas i förening med andra regler som är kännetecknande för detta regelverk, särskilt de regler som ska säkerställa att de avgöranden som meddelas gentemot en domare inom ramen för ett disciplinärt förfarande antas eller kan bli föremål för prövning av en oavhängig och opartisk domstol.

147 Såsom framgår av skälen till varför domstolen godtog kommissionens andra anmärkning, förhåller det sig i förevarande fall så, att den avdelning för disciplinära mål som nyligen inrättats genom den nya lagen om Högsta domstolen och som har fått behörighet att, beroende på omständigheterna, antingen i andra instans eller i både första och andra instans pröva disciplinära mål avseende domare vid allmänna domstolar, inte uppfyller detta krav på oavhängighet och opartiskhet.

148 Denna omständighet kan således i sin tur öka risken för att sådana bestämmelser som artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar och artikel 97 § 1 och 97 § 3 i den nya lagen om Högsta domstolen – som inte definierar disciplinära överträdelser på ett sätt som uppfyller de krav på klarhet och precision som anges i punkt 140 ovan och som inte säkerställer att domares disciplinära ansvar aktualiseras endast i de fall som avses i punkt 137 ovan – tolkas på ett sådant sätt att regelverket med disciplinåtgärder kan användas för att påverka innehållet i domstolarnas avgöranden.

149 Att det finns en risk för att regelverket med disciplinåtgärder faktiskt används för att påverka domstolarnas avgöranden bekräftas för övrigt av det beslut från av avdelningen för disciplinära mål av den 4 februari 2020 som det hänvisas till i punkterna 126 och 127 ovan.

150 Republiken Polen kan inte vinna framgång med argumentet att EU-domstolen inte kan ta nyssnämnda beslut från avdelningen för disciplinära mål i beaktande vid bedömningen av huruvida denna medlemsstat har gjort sig skyldig till fördragsbrott av det skälet att frågan huruvida ett fördragsbrott är för handen enligt fast rättspraxis ska bedömas när den frist som fastställts i det motiverade yttrandet löpte ut. Såsom kommissionen med rätta gjorde gällande under förhandlingen vid domstolen utgör detta beslut från avdelningen för disciplinära mål endast ett bevis som tillkommit sedan det motiverade yttrandet utfärdades, vilket syftar till att belysa den anmärkning som framförts såväl i det motiverade yttrandet som inom ramen för förevarande talan, avseende risken för att det regelverk med disciplinåtgärder som är tillämpligt på domare vid polska allmänna domstolar – mot bakgrund av de lagstiftningsreformer som nyligen införts i Polen – kan användas för att påverka innehållet i domstolarnas avgöranden. Domstolen har redan slagit fast att den omständigheten att bevisning som hänför sig till tiden efter det att det motiverade yttrandet utfärdades beaktas inte medför en ändring av föremålet för tvisten såsom detta framgår av det motiverade yttrandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 2002, Kommissionen/Spanien, C-139/00, EU:C:2002:438, punkt 21).

151 Det framgår av ovannämnda beslut från avdelningen för disciplinära mål att en domare i princip kan anklagas för att ha gjort sig skyldig till en disciplinär överträdelse enligt artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar av det skälet att vederbörande begärt att Sejmen ska lämna ut handlingar om förfarandet för att utse ledamöterna i KRS i dess nya sammansättning, vilket påstås utgöra ett uppenbart och allvarligt åsidosättande av rättsregler.

152 En sådan vid tolkning av artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar avviker från Sąd Najwyższys (Högsta domstolen) synnerligen restriktiva tolkning av denna bestämmelse, vilken det hänvisats till i punkt 143 ovan, och innebär således att skyddet för rättsstatsprincipen försämras i denna medlemsstat.

153 Det ska tilläggas att när nationell lagstiftning är föremål för skilda tolkningar i rättspraxis som kan tas i beaktande – där vissa tolkningar leder till en tillämpning av nämnda lagstiftning som är förenlig med unionsrätten och andra tolkningar till en tillämpning som inte är förenlig härmed – kan det konstateras att denna lagstiftning åtminstone inte är tillräckligt klar och tydlig för att säkerställa en tillämpning som är förenlig med unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 december 2003, kommissionen/Italien, C-129/00, EU:C:2003:656, punkt 33).

154 Kommissionen har slutligen hänvisat till ett antal nya konkreta fall där den särskilda åklagaren för disciplinära mål, inom ramen för det nya disciplinära regelverk som införts genom lagen om allmänna domstolar, har inlett disciplinära utredningar mot domare på grund av innehållet i deras avgöranden, utan att de berörda domarna tycks ha åsidosatt de skyldigheter som åligger dem och som det hänvisats till i punkt 137 ovan. I detta avseende ska det särskilt noteras att disciplinära förfaranden har inletts bland annat på grund av ett antal beslut om att hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen för att säkerställa att vissa bestämmelser i nationell rätt är förenliga med de unionsrättsliga bestämmelserna om rättsstatsprincipen och om domares oavhängighet.

155 Republiken Polen har visserligen hävdat att i dessa fall har de invändningar som framförts av den särskilda åklagaren för disciplinära mål inte avsett uppenbara och allvarliga åsidosättanden av rättsregler i den mening som avses i artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar, utan den omständigheten att de berörda domarna överskridit sin behörighet eller undergrävt domarämbetet, men det förhåller sig likväl så, att dessa invändningar ändå har ett direkt samband med innehållet i dessa domares avgöranden.

156 Blotta möjligheten att bli föremål för ett sådant disciplinärt förfarande kan i sig fungera som påtryckningsmedel mot de som har en dömande funktion (se, för ett liknande resonemang, domen i målet Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m. fl., punkt 199).

157 Mot bakgrund av det ovan anförda och det särskilda sammanhang som råder till följd av de nyligen införda reformer som påverkat det polska rättsväsendet och det disciplinära regelverk som är tillämpligt på domare vid allmänna domstolar, och särskilt med hänsyn till att den dömande instans som är behörig att pröva disciplinära förfaranden mot dessa domare inte kan garanteras vara oavhängig och opartisk, finner EU-domstolen att de definitioner av disciplinära överträdelser som föreskrivs i artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar och i artikel 97 § 1 och 97 § 3 i den nya lagen om Högsta domstolen inte kan förhindra att detta disciplinära regelverk används för att utöva påtryckningar och för att ha en avskräckande effekt på de domare som kan komma att tolka och tillämpa unionsrätten, på ett sätt som kan påverka innehållet i deras avgöranden. Nyssnämnda bestämmelser undergräver således oavhängigheten hos dessa domare vilket även innebär att skyddet för rättsstatsprincipen försämras i Polen i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 51 ovan, i strid med artikel 19.1 andra stycket FEU.

158 Härav följer att talan ska bifallas såvitt avser den första anmärkningen.

Den tredje anmärkningen

– Parternas argument

159 Kommissionen har genom sin tredje anmärkning gjort gällande att artikel 110 § 3 och artikel 114 § 7 i lagen om allmänna domstolar inte uppfyller de krav som uppställs i artikel 19.1 andra stycket FEU, nämligen att disciplinära mål avseende domare vid allmänna domstolar ska kunna bli föremål för prövning av en domstol som ”inrättats enligt lag”, eftersom dessa nationella bestämmelser ger ordföranden på avdelningen för disciplinära mål befogenhet att skönsmässigt utse den disciplinära domstol som är territoriellt behörig att pröva dessa mål.

160 I detta avseende anser kommissionen att i avsaknad av lagstadgade kriterier för att reglera denna befogenhet skulle den kunna användas för att tilldela en viss disciplinär domstol ett visst ärende, och därigenom åtminstone uppfattas som ett sätt att använda sig av det disciplinära regelverket för politisk kontroll av innehållet i domstolarnas avgöranden. I förevarande fall skulle en sådan risk dessutom vara ännu högre, eftersom avdelningen för disciplinära mål inte är ett oavhängigt och opartiskt organ.

161 Republiken Polen har i sitt svaromål gjort gällande att det följer av artikel 110 § 1 led 1 a och artikel 110 a § 1 och 110 a § 3 i lagen om allmänna domstolar att behörigheten att pröva disciplinära mål tillkommer de elva disciplinära domstolar som inrättas vid appellationsdomstolarna, vars ledamöter utses av justitieministern på förslag av KRS bland domarna vid de allmänna domstolarna, och som har en permanent sammansättning under sex år. Härav följer att dessa domstolar har inrättats enligt lag.

162 Ordföranden på avdelningen för disciplinära mål ska endast utse en av dessa disciplinära domstolar, med beaktande av faktorer såsom processekonomi, omfattningen av domstolarnas arbetsbörda, avstånd, samt eventuella kopplingar mellan parterna i målet och domstolarna. Att lagstadga dessa kriterier skulle inte tjäna något givet ändamål, särskilt vad gäller skyddet för den berörda domarens rättigheter eller intresset av att främja rättsskipningen, eftersom samtliga disciplinära domstolar som skulle kunna utses i ett visst mål ska kunna ge samma garantier i fråga om behörighet och oavhängighet.

163 Lösningen bestående i att en appellationsdomstol belägen inom en annan domkrets än den där den berörda domaren är verksam utses som territoriellt behörig domstol har inrättats just för att säkerställa att de disciplinära domstolarna förblir opartiska. Eftersom de ledamöter i disciplindomstolen som utses till att ingå i dess dömande sammansättning väljs genom lottning bland samtliga domare vid denna domstol, saknas det fog för påståendet att befogenheten att utse den disciplinära domstol som är territoriellt behörig att pröva ett visst mål riskerar att användas för politisk kontroll av innehållet i domstolsavgöranden.

– Domstolens bedömning

164 Såsom det har erinrats om i punkterna 61 och 80 ovan innebär det krav på oavhängighet som följer av bland annat artikel 19.1 andra stycket FEU, och som måste tillgodoses av nationella domstolar – däribland polska allmänna domstolar – som kan komma att tolka och tillämpa unionsrätten, att det regelverk med disciplinåtgärder som är tillämpligt på domare vid dessa domstolar måste

regleras av bestämmelser som garanterar att de instanser som prövar disciplinära förfaranden i sin tur uppfyller de krav som följer av ett effektivt domstolsskydd, i enlighet med ett förfarande som iakttar de rättigheter som föreskrivs i artiklarna 47 och 48 i stadgan.

165 Det ska för övrigt erinras om att i den mån stadgan anger rättigheter som motsvaras av sådana som garanteras av Europakonventionen, syftar artikel 52.3 i stadgan till att säkerställa det nödvändiga sambandet mellan rättigheterna i stadgan och motsvarande rättigheter enligt Europakonventionen, utan att detta inkräktar på unionsrättens autonomi. Enligt förklaringarna till stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 17) motsvarar artikel 47 andra stycket i stadgan artikel 6.1 i Europakonventionen, och artikel 48 i stadgan är densamma som artikel 6.2 och 6.3 i Europakonventionen. EU-domstolen måste därför säkerställa att dess tolkning av artikel 47 andra stycket och artikel 48 i stadgan garanterar en skyddsnivå som tar hänsyn till skyddsnivån enligt artikel 6 i Europakonventionen, såsom den tolkats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (dom av den 29 juli 2019, Gambino och Hyka, C-38/18, EU:C:2019:628, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

166 I artikel 47 andra stycket första meningen i stadgan anges att var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en ”oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag”.

167 Såsom EU-domstolen har funnit utgör regler som garanterar enskilda rätten att få sin sak prövad av en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag – i synnerhet regler som definierar vad som utgör en domstol och dess sammansättning – hörnstenen i rätten till en rättvis rättegång. Kontrollen av att en instans, genom sin sammansättning, utgör en sådan domstol är nödvändig för att domstolarna ska kunna inge enskilda det förtroende som krävs i ett demokratiskt samhälle (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 mars 2020, Omprövning Simpson/rådet och HG/kommissionen, C-542/18 RX–II och C-543/18 RX–II, EU:C:2020:232, punkt 57).

168 Det framgår för övrigt av rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att uttrycket ”upprättats enligt lag” i artikel 6.1 i Europakonventionen inte endast avser den rättsliga grunden för domstolens existens, utan även dess sammansättning i varje enskilt mål. Detta uttryck syftar till att undvika att domstolsväsendets organisation överlåts till den verkställande maktens fria skön, och således säkerställa att denna fråga regleras i lag. I stater som tillhör det kontinentaleuropeiska rättssystemet kan domstolsväsendets organisation inte heller överlåtas till de rättsliga myndigheternas fria skön, vilket dock inte utesluter att de ges en viss behörighet att tolka nationell lagstiftning på området. Att delegera befogenheter i frågor rörande domstolsväsendets organisation kan dessutom endast godtas såvida en sådan möjlighet är föreskriven i den berörda statens nationella rätt, inbegripet relevanta bestämmelser i grundlagen (se, bland annat, Europadomstolen, 28 april 2009, Savino m. fl. mot Italien, CE:ECHR:2009:0428JUD001721405, §§ 94 och 95, samt där angiven rättspraxis).

169 De bestämmelser i artikel 110 § 3 och artikel 114§ 7 i lagen om allmänna domstolar som kommissionen har ifrågasatt inom ramen för förevarande mål reglerar inte själva förekomsten av de disciplinära domstolar som ska pröva disciplinära förfaranden mot domare vid de polska allmänna domstolarna, utan villkoren för att tilldela de disciplinära domstolarna sådana disciplinära förfaranden mot dessa domare.

170 Kommissionens tredje anmärkning avser nämligen inte de villkor som legat till grund för inrättandet av de polska disciplinära domstolarna eller utnämningen av de domare som ska tjänstgöra vid dessa domstolar, utan villkoren för att, bland de disciplinära domstolar som inrättats inom de polska domkretsarna, utse den disciplinära domstol som ska pröva ett visst disciplinärt förfarande mot en viss domare.

171 I detta avseende ska det noteras att vad gäller artikel 6.1 i Europakonventionen har Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna bland annat slagit fast att kravet på att domstolar ska upprättas enligt lag utesluter att behörigheten att tilldela ett mål till en domstol belägen inom en annan domkrets kan omfattas av ett visst organs utrymme för skönsmässig bedömning. Europadomstolen har närmare bestämt funnit att när varken de skäl som kan motivera en sådan omfördelning eller de kriterier som ska vara uppfyllda för att så ska kunna ske definieras i tillämplig lagstiftning kan det resultera i att den domstol som utsetts på ett detta godtyckliga sätt inte förefaller oavhängig och opartisk, och att den inte lever upp till den grad av förutsebarhet och säkerhet som krävs för att den ska anses ha ”upprättats enligt lag” (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 12 januari 2016, Miracle Europe kft mot Ungern, CE:ECHR:2016:0112JUD005777413, §§ 58, 63 och 67).

172 I förevarande fall kan det konstateras att de nationella bestämmelser som kommissionen har bestridit inom ramen för förevarande anmärkning innebär att ordföranden på avdelningen för disciplinära mål ges befogenhet att skönsmässigt utse den domstol som är territoriellt behörig att pröva ett disciplinärt förfarande mot en domare vid en allmän domstol, utan att de kriterier som ska vara uppfyllda härför preciseras i tillämplig lagstiftning.

173 I avsaknad av sådana kriterier skulle en dylik befogenhet bland annat kunna användas för att ge vissa domare vissa mål, och således undvika att de tilldelas andra domare eller för att utöva påtryckningar på de domare som valts ut på detta sätt, vilket också kommissionen med fog har påpekat (se även, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 12 januari 2016, Miracle Europe kft mot Ungern, ECHR: 2016:0112JUD005777413, § 58).

174 Kommissionen har även med fog gjort gällande att i förevarande fall ökar denna risk till följd av att den som har till uppgift att utse den territoriellt behöriga disciplinära domstolen inte är någon annan än ordföranden på avdelningen för disciplinära mål, det vill säga det organ som i andra instans prövar överklaganden av beslut som meddelats av den sålunda utsedda disciplinära domstolen, och denna avdelning för disciplinära mål anses inte uppfylla kraven på oavhängighet och opartiskhet, såsom framgår av punkterna 80–113 ovan.

175 I motsats till vad Republiken Polen har hävdat ska det slutligen noteras att enbart den omständigheten att de domare som ska avgöra ett visst disciplinärt förfarande utses genom lottning inte kan undanröja den risk som det hänvisas till i punkt 173 ovan, eftersom lottdragningen endast omfattar ledamöterna vid den disciplinära domstol som redan utsetts av ordföranden på avdelningen för disciplinära mål.

176 Av det ovan anförda följer att eftersom artikel 110 § 3 och artikel 114 § 7 i lagen om allmänna domstolar ger ordföranden på avdelningen för disciplinära mål befogenhet att skönsmässigt utse den disciplinära domstol som är territoriellt behörig att pröva disciplinära förfaranden mot domare vid de allmänna domstolarna, det vill säga domstolar som kan komma att tolka och tillämpa unionsrätten, uppfyller dessa bestämmelser inte kraven enligt artikel 19.1 andra stycket FEU som innebär att sådana mål ska bli föremål för prövning av en domstol som ”inrättats enligt lag”.

177 Den tredje anmärkningen ska följaktligen godtas.

Den fjärde anmärkningen

– Parternas argument

178 Genom sin fjärde anmärkning, som består av två delar, har kommissionen gjort gällande att bestämmelserna i artiklarna 112b, 113a och 115a § 3 i lagen om allmänna domstolar strider mot artikel 19.1 andra stycket FEU, eftersom de inte garanterar att disciplinära mål avseende domare vid dessa domstolar prövas inom skälig tid eller att den berörda domarens rätt till försvar iakttas.

179 Vad gäller den första delen av denna anmärkning anser kommissionen att det följer av artikel 112b § 3 i lagen om allmänna domstolar att justitieministern, i varje skede av det disciplinära förfarandet, får utse en av sina särskilda åklagare för disciplinära mål att ersätta den särskilda åklagare som dittills har handlagt det aktuella ärendet, även efter det att målet har tilldelats en disciplinär domstol eller under prövningen av ett överklagande av denna domstols beslut. I artikel 112b § 5 i nämnda lag föreskrivs dessutom att när det antagits ett beslut om att inte inleda ett disciplinärt förfarande eller att avsluta ett sådant förfarande utan vidare åtgärder, eller det föreligger ett lagakraftvunnet domstolsavgörande som avslutar ett sådant förfarande, hindrar dessa omständigheter inte att justitieministern återigen utser en särskild åklagare i samma mål, vilket innebär att justitieministern har möjlighet att låta de anklagelser som riktas mot en domare bestå på obestämd tid. Iakttagandet av en rimlig tidsfrist kan således inte garanteras.

180 Genom den fjärde anmärkningens andra del har kommissionen gjort gällande att artikel 113a i lagen om allmänna domstolar strider mot principen om iakttagande av rätten till försvar, eftersom det i denna bestämmelse föreskrivs att förfarandet vid den disciplinära domstolen kan fortgå trots att det inte utsetts något ombud att företräda en domare som av hälsoskäl inte kan delta i förfarandet vid denna domstol eller det ombud som utsetts av domaren ännu inte har åtagit sig försvaret av domarens intressen.

181 Dessutom strider artikel 115a § 3 i lagen om allmänna domstolar mot principen att ingen ska dömas ohörd, vilken utgör en av de väsentliga delarna av rätten till försvar, då den innebär att den disciplinära domstolen ska fullfölja förfarandet även om den berörda domaren eller dennesombud har laga förfall. I detta avseende saknar det betydelse att det i nämnda bestämmelse preciseras att så endast ska ske om det inte strider mot ett ändamålsenligt genomförande av förfarandet, eftersom detta begrepp inte kan likställas med ett beaktande av den berörda domarens legitima intressen. Detsamma gäller den omständigheten att det i artikel 115 § 2 och 115 § 4 i denna lag föreskrivs att samtidigt som den disciplinära domstolen delger den berörda domaren kallelsen till förhandlingen ska den anmoda vederbörande att skriftligen inkomma med klargöranden och all bevisning. Iakttagande av rätten till försvar kräver nämligen att domaren även ges möjlighet att delta i förfarandet när nämnda domstol prövar huruvida bevisningen kan tillåtas och dess värde.

182 Republiken Polen har i sitt svaromål gjort gällande att såsom den första delen av denna anmärkning har formulerats i yrkandena i ansökan har kommissionen ifrågasatt själva inrättandet av ämbetet i form av justitieministerns särskilda åklagare för disciplinära mål och artikel 112b i lagen om allmänna domstolar i dess helhet, utan att ha uppgett några skäl till varför det skulle strida mot unionsrätten att skapa en sådan myndighet, utan kommissionen har i själva verket endast bestridit artikel 112b § 5 andra meningen i nämnda lag.

183 Vad gäller artikel 112b § 5 andra meningen i lagen om allmänna domstolar avser kommissionens argument inte det normativa innehållet i denna bestämmelse, utan endast den omständigheten att justitieministern, trots att det föreligger ett slutligt beslut i ett disciplinärt mål, skulle kunna försöka att använda denna bestämmelse för att låta de anklagelser som riktas mot en domare bestå på obestämd tid. Kommissionen har i detta avseende begränsat sig till att göra en rent hypotetisk tolkning av denna nationella bestämmelse, en tolkning som aldrig bekräftats i praktiken och som skulle strida mot det rådande nationella rättsläget. I artikel 112b § 5 första meningen i lagen om allmänna domstolar föreskrivs nämligen att mandatet för justitieministerns särskilda åklagare för disciplinära mål upphör med definitiv verkan i de tre situationer som anges i denna bestämmelse, eftersom principen ne bis in idem – som följer av artikel 17 § 1 punkt 7 i straffprocesslagen och är tillämplig mutatis mutandis på disciplinära förfaranden i enlighet med artikel 128 i lagen om allmänna domstolar – utgör hinder för att nya åtgärder vidtas i samma mål.

184 Enligt Republiken Polen finns det inte heller något samband mellan förfarandets varaktighet och den omständigheten att det leds antingen av den särskilda åklagaren för disciplinära mål eller av justitieministerns särskilda åklagare för sådana mål, eftersom justitieministern medverkan inte har någon inverkan på genomförandet av redan vidtagna åtgärder eller på de tvingande frister som gäller oavsett om det är den ene eller andre av dessa särskilda åklagare som handlägger ärendet.

185 Vad gäller den fjärde anmärkningens andra del har Republiken Polen gjort gällande att artikel 113a i lagen om allmänna domstolar endast syftar till att säkerställa ett effektivt genomförande av det disciplinära förfarandet och förhindra att det blockeras under den disciplinära domstolens prövning av ärendet.

186 Vad gäller artikel 115a § 3 i denna lag prövas villkoret att det disciplinära förfarandet ska genomföras på ett ändamålsenligt sätt av en oavhängig domstol, som ska bedöma huruvida utredningen av samtliga omständigheter – både de som är till nackdel för den berörda domaren och de som är till vederbörandesfördel – gör det möjligt att fullfölja förfarandet utan att domaren eller dennes ombud är närvarande. För övrigt framgår det av artikel 114 i samma lag att den berörda domarens rätt att yttra sig garanteras så snart den särskilda åklagaren för disciplinära mål eller justitieministerns särskilda åklagare för sådana mål inleder ett ärende, då dessa först kan anmoda den berörda domaren att avge en skriftlig förklaring om saken i målet och därefter, vid delgivningen av de disciplinära anklagelserna, ska uppmana domaren att skriftligen inkomma med klargöranden och all bevisning, och kan slutligen höra domaren för att denne ska få förklara sig, alternativt höra domaren på dennes begäran. När den disciplinära domstolen kallar parterna till förhandling är den enligt artikel 115 i samma lag dessutom skyldig att anmoda dem att inkomma med bevisning och den berörda domaren att inkomma med skriftliga klargöranden.

– Domstolens bedömning

187 Såsom det har erinrats om i punkt 164 ovan krävs det enligt artikel 19.1 andra stycket FEU att det genom de bestämmelser som ingår i det disciplinära regelverk som är tillämpligt på domare som kan komma att tolka och tillämpa unionsrätten, inrättas ett förfarande som till fullo säkerställer de rättigheter som slås fast i artiklarna 47 och 48 i stadgan.

188 Det ska inledningsvis understrykas att prövningen och godkännandet av kommissionens första, andra och tredje anmärkning redan har visat att det regelverk med disciplinåtgärder som är tillämpligt på domare vid polska allmänna domstolar, i strid med de krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU, bland annat kännetecknas av att de domstolar som är inblandade i

ett disciplinärt förfarande varken uppfyller kravet på oavhängighet och opartiskhet eller kravet på att dessa domstolar ska ha inrättats enligt lag samt det förhållandet att de ageranden som utgör en disciplinär överträdelse inte definieras på ett tillräckligt klart och tydligt sätt i den polska lagstiftningen. Den fjärde anmärkningen ska bedömas bland annat med beaktande av det normativa sammanhang som utmärker de nationella bestämmelser som kommissionen har kritiserat genom sin fjärde anmärkning.

189 I artikel 47 andra stycket i stadgan föreskrivs att var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad, och ska ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas. I artikel 48.2 i stadgan anges i övrigt att var och en som har blivit anklagad för en lagöverträdelse ska garanteras respekt för rätten till försvar.

190 Såsom framgår av punkt 165 ovan ska EU-domstolen säkerställa att dess tolkning av artikel 47 andra stycket och artikel 48 i stadgan garanterar en skyddsnivå som tar hänsyn till skyddsnivån enligt artikel 6 i Europakonventionen, såsom den tolkats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

191 Vad gäller den fjärde anmärkningens första del erinrar domstolen om att rätten för enskilda att få sin sak prövad inom skälig tid utgör en allmän unionsrättslig princip som stadfästs i artikel 6.1 i Europakonventionen och, såsom det erinrats om ovan, i artikel 47 andra stycket i stadgan vad gäller ett domstolsförfarande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2018, Kolev m.fl., C-612/15, EU:C:2018:392, punkt 71 och där angiven rättspraxis).

192 I förevarande fall har kommissionen emellertid inte påstått att rätten att få saken prövad inom skälig tid har åsidosatts i ett visst konkret fall, en situation som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 47 i stadgan, utan har kritiserat Republiken Polen för att ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, huvudsakligen på grund av att de nationella bestämmelser som denna institution har kritiserat är utformade på ett sådant sätt att de resulterar i att denna rätt inte kan garanteras fullt ut i disciplinära förfaranden mot domare vid polska allmänna domstolar.

193 I detta avseende följer det bland annat av artikel 19.1 andra stycket FEU att för att bevara oavhängigheten hos de domare som kan komma att tolka och tillämpa unionsrätten och för att avvärja risken för att det disciplinära regelverk som är tillämpligt på dessa domare används som ett medel för politisk kontroll av innehållet i deras avgöranden, är det viktigt att de nationella bestämmelser som reglerar disciplinära förfaranden avseende dessa domare inte utformas på ett sådant sätt att de hindrar att deras sak prövas inom rimlig tid (se, analogt, domen i målet Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl., punkt 221).

194 Det ska inledningsvis konstateras att det, mot bakgrund av de argument som kommissionen har utvecklat till stöd för den fjärde anmärkningens första del, inte framgår på vilket sätt den enda omständighet som det hänvisas till i yrkandena i ansökan, nämligen att artikel 112b i lagen om allmänna domstolar, betraktad i sin helhet, ”tillerkänner justitieministern befogenhet att utse en särskild åklagare i disciplinära mål”, skulle leda till ett systematiskt åsidosättande av kravet på att domare vid polska allmänna domstolar som är föremål för ett disciplinärt förfarande ska få sin sak prövad inom skälig tid, och därmed hindra att dessa ärenden prövas inom skälig tid.

195 Det framgår däremot av dessa argument att kommissionens kritik i detta avseende närmare bestämt avser den specifika bestämmelsen i artikel 112b § 5 andra meningen i lagen om allmänna domstolar.

196 Det kan konstateras att det framgår av själva ordalydelsen i artikel 112b § 5 i lagen om allmänna domstolar att i de fall som avses i första meningen i denna bestämmelse där uppdraget för justitieministerns särskilda åklagare upphör, det vill säga när det föreligger ett lagakraftvunnet domstolsavgörande om att inte inleda ett disciplinärt förfarande eller att avsluta ett sådant förfarande, utgör dylika avgöranden inte hinder mot att justitieministern återigen utser en sådan särskild åklagare.

197 En sådan bestämmelse – vars klara ordalydelse anger att efter det att en domare har varit föremål för en utredning och ett disciplinärt förfarande som har avslutats genom ett lagakraftvunnet domstolsavgörande kan denna domare på nytt bli föremål för en sådan utredning och ett sådant förfarande inom ramen för samma mål, vilket innebär att domaren ständigt står under ett potentiellt hot om sådana utredningar och förfaranden oaktat förekomsten av ett lagakraftvunnet domstolsavgörande – kan förhindra att domaren får sin sak prövad inom skälig tid.

198 Den omständigheten som åberopats av Republiken Polen, att förekomsten av andra grundläggande principer, såsom principen ne bis in idem, utgör hinder för att sådana nya utredningar och förfaranden inleds trots att det föreligger ett lagakraftvunnet domstolsavgörande, påverkar inte denna slutsats.

199 Den omständigheten att artikel 112b § 5 andra meningen i lagen om allmänna domstolar, enligt sin lydelse, i förekommande fall även kan visa sig vara oförenlig med andra grundläggande principer än den som kommissionen har hänvisat till inom ramen för den fjärde anmärkningens första del, kan på intet sätt utgöra hinder för att det i förekommande fall fastställs att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt sistnämnda princip.

200 Denna omständighet påverkar inte heller slutsatsen att blotta förekomsten av en sålunda formulerad nationell bestämmelse, ur de berörda domarnas synvinkel, kan ge upphov till ett sådant hot som det som avses i punkt 197 ovan, och på så sätt skapa en risk för att det disciplinära regelverket används som ett system för politisk kontroll av innehållet i de avgöranden som dessa domare ska meddela.

201 Den omständigheten att kommissionen inte har hänvisat till något konkret fall där artikel 112b § 5 andra meningen i lagen om allmänna domstolar har tillämpats sedan ett sådant slutligt avgörande som avses i första meningen i denna bestämmelse har meddelats, är fullkomligt irrelevant för bedömningen av huruvida det påstådda fördragsbrottet är för handen, då denna bedömning avser själva antagandet av den omtvistade nationella bestämmelsen och den kränkning av oavhängigheten hos domarnas vid de polska allmänna domstolarna som den skulle kunna leda till.

202 Härav följer att artikel 112b § 5 andra meningen i lagen om allmänna domstolar inte uppfyller de krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU eftersom den undergräver oavhängigheten hos domare vid polska allmänna domstolar, genom att inte garantera att för det fall att dessa domare blir föremål för ett disciplinärt förfarande kommer deras sak att prövas inom skälig tid. Den fjärde anmärkningens första del ska således godtas i den del den avser nyssnämnda nationella bestämmelse.

203 Vad gäller anmärkningens andra del ska det inledningsvis erinras om att den grundläggande principen om ett effektivt domstolsskydd för rättigheter som stadfästs i artikel 47 i stadgan och begreppet rättvis rättegång i artikel 6 i Europakonventionen består av flera delar, bland annat rätten till försvar och rätten att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas (se, för ett

liknande resonemang, dom av den 26 juni 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., C-305/05, EU:C:2007:383, punkt 31, och dom av den 26 juli 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

204 Att rätten till försvar iakttas i varje förfarande som kan leda till sanktionsåtgärder är dessutom en grundläggande unionsrättslig princip som stadfästs i artikel 48.2 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 september 2010, Akzo Nobel Chemicals och Akcros Chemicals/kommissionen m.fl., C-550/07 P, EU:C:2010:512, punkt 92 och där angiven rättspraxis).

205 Av domstolens praxis framgår även att rätten att bli hörd i varje förfarande utgör en integrerad del av iakttagandet av den rätt till försvar som stadfästs i artiklarna 47 och 48 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juli 2014, Kamino International Logistics och Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 och C-130/13, EU:C:2014:2041, punkt 28 och där angiven rättspraxis, samt punkt 29), och att en sådan rätt innebär att var och en ska garanteras en möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under förfarandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 34).

206 I fråga om rätten till tillgång till advokat har domstolen preciserat att advokaten måste kunna utföra sitt uppdrag som rådgivare, försvarare och ombud för sin klient på ett adekvat sätt, annars skulle klienten nekas sina rättigheter enligt artikel 47 i stadgan och artikel 6 i Europakonventionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juni 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., C-305/05, EU:C:2007:383, punkt 32).

207 Slutligen framgår det av domstolens fasta praxis att de grundläggande rättigheterna, såsom iakttagandet av rätten till försvar, förvisso inte är absoluta rättigheter och att de kan begränsas, men en förutsättning härför att dylika begränsningar faktiskt tillgodoser de allmänintressen som eftersträvas och att de, mot bakgrund av det eftersträvade målet, inte utgör ett oproportionerligt och icke-godtagbart ingrepp som påverkar själva kärnan i de sålunda garanterade rättigheterna (dom av den 26 juli 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

208 I förevarande fall framgår det av artikel 113a i lagen om allmänna domstolar, jämförd med artikel 113 § 2 och 113 § 3 i samma lag, att när den berörda domaren av hälsoskäl inte kan delta i förfarandet vid den disciplinära domstolen och nämnda domstol eller dess ordförande, på begäran av domaren eller ex officio, utser ett ombud för att tillvarata domarens intressen, har åtgärder i samband med att ett ombud utses och denne åtar sig att försvara den berörda domaren inte någon suspensiv verkan.

209 Vidare föreskrivs i artikel 115a § 3 i lagen om allmänna domstolar att den disciplinära domstolen ska fullfölja det disciplinära förfarande även i händelse av den berörda domarens eller ombudets laga förfall, såvida detta inte strider mot ett ändamålsenligt genomförande av det disciplinära förfarandet.

210 Härvidlag kan det konstateras att sådana processuella regler kan begränsa rätten för de domare som är föremål för ett disciplinärt förfarande att faktiskt bli hörda vid den disciplinära domstolen och att åtnjuta ett effektivt försvar vid denna domstol. I händelse av den berörda domarens eller ombudets laga förfall under förfarandet vid den disciplinära domstolen, kan dessa bestämmelser nämligen inte garantera att domaren fortfarande har möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt, i förekommande fall genom att biträdas av ett ombud som själv har en faktisk möjlighet att försvara den berörda domaren.

211 I motsats till vad Republiken Polen har gjort gällande följer en sådan garanti inte heller av den omständigheten att det i artikel 115a § 3 i lagen om allmänna domstolar preciseras att den disciplinära domstolen endast ska fullfölja förfarandet om detta inte strider mot ett ändamålsenligt genomförande av förfarandet, eller av den omständigheten att det i artikel 115 i denna lag föreskrivs att när den disciplinära domstolen delger kallelsen till förhandlingen ska den anmoda den berörda domaren att skriftligen inkomma med klargöranden och all bevisning som denne anser vara lämplig att lägga fram.

212 Såsom kommissionen har understrukit i sin ansökan är dessa bestämmelser nämligen inte ägnade att säkerställa den berörda domarens rätt till försvar under förfarandet vid den disciplinära domstolen.

213 När sådana nationella processuella regler som de som är föremål för den andra delen av förevarande anmärkning, såsom i förevarande fall, ingår i ett disciplinärt regelverk som uppvisar de brister som det erinrats om i punkt 188 ovan, kan de i synnerhet visa sig vara ägnade att ytterligare öka risken för att det disciplinära regelverk som är tillämpligt på de som har till uppgift att döma används som ett system för politisk kontroll av innehållet i deras avgöranden. Om de berörda domarna beslutar på ett visst sätt i de mål som de har att pröva, kan de nämligen frukta att bli föremål för ett disciplinärt förfarande, vilket innebär att de garantier som krävs för att uppfylla kraven på en rättvis rättegång, och i synnerhet kraven på iakttagande av rätten till försvar, inte kan säkerställas. De inskränkningar i rätten till försvar som följer av dessa processuella regler undergräver följaktligen oavhängigheten hos domarnas vid de polska allmänna domstolarna, och uppfyller därmed inte de krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU.

214 Under dessa omständigheter ska talan bifallas även såvitt avser den fjärde grundens andra del och följaktligen såvitt avser denna grund i dess helhet.

Den femte anmärkningen, avseende ett åsidosättande av artikel 267 andra och tredje stycket FEUF

– Parternas argument

215 Kommissionen har gjort gällande att bestämmelserna i artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar och artikel 97 § 1 och 97 § 3 i den nya lagen om Högsta domstolen strider mot artikel 267 FEUF, eftersom de kan leda till att en domare blir föremål för ett disciplinärt förfarande om vederbörande antar ett beslut om att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen, såsom framgår av de konkreta fall där dessa bestämmelser har tillämpats som kommissionen har hänvisat till i sin argumentation till stöd för den första anmärkningen.

216 Den omständigheten att domare vid polska allmänna domstolar kan bli föremål för utredningar och disciplinära förfaranden på grund av att de har framställt en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen inskränker nämligen deras möjlighet att ställa frågor till sistnämnda domstol i enlighet med denna unionsrättsliga bestämmelse och kan avskräcka dem från att utnyttja denna möjlighet, för att inte utsätta sig för risken att bli föremål för disciplinåtgärder. De nationella domstolarnas oavhängighet påverkas härav, trots att en sådan oavhängighet är oundgänglig för att systemet för rättsligt samarbete mellan dessa nationella domstolar och EU-domstolen inom ramen för systemet med begäran om förhandsavgörande ska fungera.

217 Republiken Polen har i sitt svaromål gjort gällande att kommissionen inte har beaktat att det i artikel 114 i lagen om allmänna domstolar görs en klar åtskillnad mellan två faser i förfarandet, nämligen utredningen å ena sidan, vilken inleds och genomförs för att fastställa att det eventuellt skett en disciplinär överträdelse och för att identifiera den som begått överträdelsen, utan att ta sikte på en viss person, och det disciplinära förfarandet å den andra, vilket inleds endast för det fall att det är motiverat med hänsyn till utredningens slutsatser. I de konkreta fall som kommissionen har hänvisat till rör det sig emellertid inte om disciplinära förfaranden, utan endast utredningar mot domare som framställt en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, utredningar som för övrigt har avslutats.

218 Den första utredningen avsåg misstankar om disciplinära överträdelser enligt artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar som vissa domare skulle ha gjort sig skyldiga till genom att ha utövat otillbörlig påverkan på ordförandena för de dömande sammansättningar som begärt ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Den första utredningen avslutades sedan två av ordförandena i fråga uttalat sig och förnekat att de skulle ha utsatts för påtryckningar. Den andra utredningen avsåg misstankar om att de berörda domarna hade kränkt tjänstens värdighet av det skälet att de hade antagit flera beslut om hänskjutande som i huvudsak grundades på en och samma motivering, samt den möjligheten att åtminstone en av domarna hade lämnat en oriktig utsaga då han hade intygat att han själv hade avfattat sitt beslut om hänskjutande. Utredningen avsåg även frågan huruvida ett avbrott på obestämd tid i ett synnerligen viktigt och komplicerat straffrättsligt förfarande till följd av att en att begäran om förhandsavgörande eventuellt hänskjutits i strid med artikel 267 FEUF kunde utgöra en disciplinär överträdelse från den berörda domarens sida. Den andra utredningen har dock också avslutats eftersom prövningen av bevisningen, inklusive de berörda domarnas utsagor, inte kunde leda till slutsatsen att de hade gjort sig skyldiga till sådana överträdelser.

219 Republiken Polen anser att eftersom sådana utredningar är av undantagskaraktär och inte nödvändigtvis ger upphov till ett disciplinärt förfarande undergräver de inte domarnas oavhängighet, då de inte syftar till att ifrågasätta giltigheten av de beslut som de har meddelat, utan till att avslöja eventuella uppenbara och allvarliga åsidosättanden av deras skyldigheter, såsom denna medlemsstat har gjort gällande i sitt svar på kommissionens första anmärkning. Det regelverk med disciplinåtgärder som är i fråga i förevarande mål har således inte haft någon inverkan på de berörda domstolarnas faktiska möjlighet att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen eller deras möjlighet att i framtiden framställa en sådan begäran.

220 I avsaknad av ett domstolsavgörande som bekräftar en sådan tolkning, kan blott den omständigheten att en särskild åklagare för disciplinära mål framställer invändningar eller undersöker ett visst fall inte leda till slutsatsen att enbart det förhållandet att en domare har framställt en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen skulle kunna utgöra en disciplinär överträdelse. Det förhåller sig nämligen så, att varken lydelsen av artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar eller den tolkning av denna bestämmelse som Republiken Polen har hänvisat till i sitt svar på den första anmärkningen gör det möjligt att hålla en domare disciplinärt ansvarig enbart på grund av att vederbörande framställt en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen.

221 Enligt de fem medlemsstater som intervenerat till stöd för kommissionens yrkanden framgår det klart av tolkningen och tillämpningen av artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar, de omständigheter som de hänskjutande domstolarna upplyst EU-domstolen om i de mål som avgjordes genom domen av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234), samt de slutsatser som följer av nämnda dom, att

Republiken Polen har åsidosatt artikel 267 FEUF. I detta avseende saknar det betydelse att de aktuella utredningarna har avslutats utan att de berörda domarna blivit föremål för rättsliga förfaranden, eftersom risken för att bli föremål för ett sådant förfarande kan ha en avskräckande effekt som i sig kan påverka domarnas beslut i frågan huruvida det är nödvändigt att begära förhandsavgörande från EU-domstolen i ett visst fall.

– Domstolens bedömning

222 Det ska inledningsvis erinras om att kärnan i det domstolssystem som inrättats genom fördragen utgörs av förfarandet för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF. Genom att det inrättas en dialog mellan EU-domstolen och domstolarna i medlemsstaterna syftar detta förfarande till att säkerställa en enhetlig tolkning av unionsrätten och därigenom göra det möjligt att säkerställa unionsrättens koherens, fulla verkan och autonomi samt, i slutändan, den specifika karaktären hos den rättsordning som inrättats genom fördragen (yttrande 2/13 av den 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punkt 176 och där angiven rättspraxis, och domen i målet A. B. m.fl., punkt 90 och där angiven rättspraxis).

223 Enligt EU-domstolens fasta praxis ger artikel 267 FEUF de nationella domstolarna en mycket vittgående möjlighet att hänskjuta en fråga till EU-domstolen, om de bedömer att det i ett mål som pågår inför den har uppkommit frågor som kräver ett avgörande avseende tolkningen eller giltigheten av unionsbestämmelser för att de ska kunna döma i målet (dom av den 5 oktober 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, punkt 26, och domen i målet A. B. m.fl., punkt 91 och där angiven rättspraxis.

224 Med förbehåll för de undantag som angetts i EU-domstolens praxis utgör denna möjlighet – vad gäller domstolar vars avgöranden inte kan överklagas enligt den interna rättsordningen i den mening som avses i artikel 267 tredje stycket FEUF – en skyldighet att begära förhandsavgörande från EU-domstolen (domen i målet A. B. m.fl., punkt 92 och där angiven rättspraxis).

225 Av fast rättspraxis följer även att en regel i nationell rätt inte kan hindra en nationell domstol från att använda sig av denna möjlighet respektive följa denna skyldighet. Såväl denna möjlighet som skyldighet utgör nämligen en grundläggande del av det system för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som inrättas genom artikel 267 FEUF samt av den uppgift att tillämpa unionsrätten som nationella domstolar ges genom den bestämmelsen (domen i målet A. B. m.fl., punkt 93 och där angiven rättspraxis).

226 En nationell bestämmelse som bland annat kan medföra att en nationell domstol föredrar att inte begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen äventyrar dessutom den behörighet som tillkommer nationella domstolar enligt artikel 267 FEUF och följaktligen ett effektivt fungerande system för samarbete (se, för ett liknande resonemang, domen i målet A. B. m.fl., punkt 94 och där angiven rättspraxis).

227 Nationella bestämmelser som innebär att nationella domare kan bli föremål för disciplinära förfaranden på grund av att de har hänskjutit en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, kan således inte tillåtas. Enbart möjligheten att, i förekommande fall, kunna bli föremål för ett disciplinärt förfarande på grund av en sådan begäran eller beslut att vidhålla en begäran efter det att den har framställts, kan nämligen inverka menligt på de berörda nationella domstolarnas faktiska utövande av den möjlighet och de uppgifter som avses i punkt 225 ovan (dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny, C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 58).

228 Det förhållandet att nämnda domare inte ska kunna utsättas för disciplinära förfaranden eller disciplinåtgärder på grund av att de har utnyttjat en sådan möjlighet att vända sig till EU-domstolen, vilken omfattas av deras exklusiva behörighet, utgör för övrigt en garanti för deras oavhängighet, och denna oavhängighet är i synnerhet nödvändig för att systemet för domstolsamarbete – som möjligheten att begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF ger uttryck för – ska kunna fungera väl (dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny, C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

229 I förevarande fall framgår det redan av den prövning som föranledde domstolen att godta kommissionens första anmärkning, att definitionerna av en disciplinär överträdelse i artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar och artikel 97 § 1 och 97 § 3 i den nya lagen om Högsta domstolen inte uppfyller de krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU, eftersom de medför en risk för att det aktuella regelverket med disciplinåtgärder används för att utöva påtryckningar och för att ha en avskräckande effekt på domarna vid de polska allmänna domstolarna, vilket kan påverka innehållet i de avgöranden som de ska meddela.

230 En sådan risk avser även avgöranden varigenom en nationell domstol väljer att använda sig av den möjlighet som garanteras i artikel 267 FEUF, nämligen att begära förhandsavgörande från EU-domstolen eller, i förekommande fall, fullgöra sin skyldighet att begära förhandsavgörande enligt samma bestämmelse.

231 Såsom framgår av de exempel som kommissionen har framhållit och som bland annat är i fråga i punkterna 117,118 och 125 ovan, bekräftar den praxis som utvecklats av den särskilda åklagaren för disciplinära mål att en sådan risk redan har konkretiserats, eftersom utredningar har inletts till följd av beslut varigenom de polska allmänna domstolarna har begärt förhandsavgöranden från EU-domstolen. Dessa utredningar har bland annat inneburit att berörda domare har förhörts och uppmanats att besvara frågeformulär, för att kunna avgöra huruvida deras beslut att inhämta ett förhandsavgörande kunde utgöra en disciplinär överträdelse.

232 Det kan dessutom konstateras att Republiken Polen i sitt svaromål har valt att minimera räckvidden av denna praxis, bland annat genom att göra gällande att ovannämnda utredningar inte genomfördes av de disciplinära domstolarna utan av särskilda åklagare i disciplinära mål, att utredningsfasen ska särskiljas från den fas som omfattar det disciplinära förfarandet i egentlig mening, att dessa utredningar numera har avslutats och att de avsåg de omständigheter som utmärkte antagandet av de aktuella besluten om hänskjutande och de berörda domarnas agerande i samband med dessa beslut.

233 Det ska härvidlag erinras om att samtliga statliga myndigheter är skyldiga att strikt iaktta de skyldigheter som åvilar en medlemsstat enligt artikel 267 FEUF, detta gäller således även för ett organ som – i likhet med den särskilda åklagaren för disciplinära mål – har till uppgift att, i förekommande fall under justitieministerns överinseende, handlägga disciplinära förfaranden mot domare. Såsom såväl kommissionen som de medlemsstater som intervenerat till stöd för denna institutions yrkanden har gjort gällande, är enbart det förhållandet att den särskilda åklagaren för disciplinära mål genomför utredningar i enlighet med de villkor som det redogjorts för i punkt 231 ovan en tillräcklig omständighet för att den risk för påtryckningar och den risk för avskräckande verkan som avses i punkt 229 ovan ska konkretiseras, samt för att undergräva oavhängigheten hos de domare som är föremål för ett dylikt förfarande.

234 Härav följer att talan ska bifallas såvitt avser den femte anmärkningen som avser att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt 267 andra och tredje stycket FEUF genom att tillåta att domstolarnas rätt att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen begränsas till följd av risken för att ett disciplinärt förfarande.

235 Mot bakgrund av det ovan anförda kan det konstateras att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU

– genom att underlåta att säkerställa oavhängigheten och opartiskheten hos avdelningen för disciplinära mål, med ansvar för att ompröva beslut i disciplinära förfaranden gentemot domare (artikel 3 led 5, artikel 27 och artikel 73 § 1 i den nya lagen om Högsta domstolen, jämförda med artikel 9a i lagen om KRS),

– genom att tillåta att innehållet i de avgöranden som meddelas av domare vid allmänna domstolar kan anses utgöra disciplinära överträdelser (artikel 107 § 1 i lagen om allmänna domstolar och artikel 97 § 1 och 97 § 3 i den nya lagen om Högsta domstolen),

– genom att tillerkänna ordföranden vid avdelningen för disciplinära mål befogenhet att skönsmässigt utse behörig domstol i första instans i disciplinära mål avseende domare vid allmänna domstolar (artikel 110 § 3 och artikel 114 § 7 i lagen om allmänna domstolar), och sålunda underlåta att säkerställa att dessa disciplinära mål prövas av en domstol som ”inrättats enligt lag”, och

– genom att underlåta att säkerställa att disciplinära mål avseende domare vid allmänna domstolar prövas inom skälig tid (artikel 112b § 5 andra meningen i lagen om allmänna domstolar), genom att föreskriva att den omständigheten att ett juridiskt ombud utses och åtar sig att försvara den berörda domaren inte har suspensiv verkan för det disciplinära förfarandet (artikel 113a i denna lag) och att den disciplinära domstolen fullför förfarandet även i händelse av den berörda domarens eller ombudets laga förfall (efter delgiven kallelse) (artikel 115a § 3 i samma lag), och sålunda underlåta att säkerställa iakttagandet av rätten till försvar för de domare vid allmänna domstolar som är föremål för ett disciplinärt förfarande.

Det kan även konstateras att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 267 andra och tredje styckena FEUF genom att tillåta att domstolarnas rätt att begära förhandsavgörande från EU-domstolen begränsas till följd av risken för ett disciplinärt förfarande.

Rättegångskostnader

236 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Polen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Polen har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas, inbegripet kostnaderna för det interimistiska förfarandet.

237 I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland och Konungariket Sverige bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, genom att underlåta att säkerställa oavhängigheten och opartiskheten hos Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen), med ansvar för att ompröva beslut i disciplinära förfaranden gentemot domare (artikel 3 led 5, artikel 27 och artikel 73 § 1 i ustawa o Sądzie Najwyższym (lagen om Högsta domstolen), av den 8 december 2017, i den konsoliderade lydelse som offentliggjordes i 2019 års *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* (position 825), jämförda med artikel 9a i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lagen om det nationella domstolsrådet) av den 12 maj 2011, i dess lydelse enligt ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (lag om ändring av lagen om nationella domstolsrådet och vissa andra lagar) av den 8 december 2017),**

   genom att tillåta att innehållet i avgöranden som meddelas av domare vid allmänna domstolar kan anses utgöra disciplinära överträdelser (artikel 107 § 1 i ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lag om organisationen av allmänna domstolar), av den 27 juli 2001, i dess lydelse enligt de successiva ändringar som offentliggjordes i 2019 års *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* (position 52, 55, 60, 125, 1469 och 1495), och artikel 97 § 1 och 97 § 3 i lagen om Högsta domstolen, i den konsoliderade lydelse som offentliggjordes i 2019 års *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* (position 825)),

   genom att tillerkänna ordföranden vid Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål) vid Sąd Najwyższy (högsta domstolen) befogenhet att skönsmässigt utse behörig domstol i första instans i disciplinära mål avseende domare vid allmänna domstolar (artikel 110 § 3 och artikel 114 § 7 i lagen om organisationen av allmänna domstolar, i dess lydelse enligt de successiva ändringar som offentliggjordes i 2019 års *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* (position 52, 55, 60, 125, 1469 och 1495)), och sålunda underlåta att säkerställa att dessa disciplinära mål prövas av en domstol som ”inrättats enligt lag”, och

   genom att underlåta att säkerställa att disciplinära mål avseende domare vid allmänna domstolar prövas inom skälig tid (artikel 112b § 5 andra meningen i lagen om organisationen av allmänna domstolar), genom att föreskriva att den omständigheten att ett juridiskt ombud utses och åtar sig att försvara den berörda domaren inte har suspensiv verkan för det disciplinära förfarandet (artikel 113a i denna lag) och att den disciplinära domstolen fullför förfarandet även i händelse av den berörda domarens eller ombudets laga förfall (efter delgiven kallelse) (artikel 115a § 3 i samma lag), och sålunda underlåta att säkerställa iakttagandet av rätten till försvar för de domare vid allmänna domstolar som är föremål för ett disciplinärt förfarande.

2) **Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 267 andra och tredje styckena FEUF genom att tillåta att domstolarnas rätt att begära förhandsavgörande från EU-domstolen begränsas till följd av risken för ett disciplinärt förfarande.**

3) Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska kommissionen, inbegripet kostnaderna för det interimistiska förfarandet.

4) Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter