



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS KENDELSE (Store Afdeling)

8. april 2020*

»Særlige rettergangsformer – artikel 279 TEUF – anmodning om foreløbige forholdsregler – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – uafhængigheden for Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdelingen) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen)«

I sag C-791/19 R,

angående en anmodning om foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 279 TEUF og artikel 160, stk. 2, i Domstolens procesreglement, fremsat den 23. januar 2020,

Europa-Kommissionen ved K. Banks, H. Krämer og S.L. Kaléda, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

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

Kongeriget Danmark ved M. Wolff, som befuldmægtiget,

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

Republikken Finland ved M. Pere, som befuldmægtiget,

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

intervenienter,

mod

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

sagsøgte,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

* Processprog: polsk.

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), afdelingsformændene J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, S. Rodin og P.G. Xuereb samt dommerne E. Juhász, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, N. Piçarra og N. Wahl,

og efter at have hørt generaladvokat E. Tanchev,

afsagt følgende

Kendelse

- 1 Europa-Kommissionen har med sin anmodning om foreløbige forholdsregler anmodet Domstolen om:
 - at pålægge Republikken Polen, at denne, indtil Domstolen har afsagt dom i hovedsagen, skal:
 - indstille anvendelsen af bestemmelserne i artikel 3, nr. 5, artikel 27 og artikel 73, stk. 1, i ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8. december 2017 (Dz. U. af 2018, position 5), som ændret (herefter »lov om den øverste domstol«), som udgør grundlaget for kompetencen for Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdelingen) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) (herefter »disciplinærafdelingen«) til at træffe afgørelse såvel i første instans som efter appel i disciplinærsager vedrørende dommere
 - afstå fra at overføre sager, der verserer for disciplinærafdelingen, til et dommerkollegium, der ikke opfylder de krav til uafhængighed, som er fastsat i bl.a. dom af 19. november 2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, herefter »A.K.-dommen«, EU:C:2019:982), og
 - meddele Kommissionen alle de foranstaltninger, den har vedtaget med henblik på fuldt ud at opfylde Domstolens kendelse, hvorved der iværksættes de foreløbige forholdsregler, hvorom der er anmodet, senest en måned efter forkyndelsen af denne kendelse.
 - Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 2 I øvrigt har Kommissionen givet udtryk for, at den forbeholder sig retten til at fremsætte en subsidiær påstand om pålæggelse af betaling af en tvangsbøde, hvis det ikke fremgår af de oplysninger, der meddeles Kommissionen, at Republikken Polen fuldt ud overholder de foreløbige forholdsregler, som måtte blive fastsat efter Kommissionens anmodning om foreløbige forholdsregler.
- 3 Anmodningen er fremsat inden for rammerne af et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, iværksat af Kommissionen den 25. oktober 2019 (herefter »traktatbrudssøgsmålet«), med påstand om, at det fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser:
 - i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, idet:
 - den har tilladt, at indholdet i retslige afgørelser kan kvalificeres som disciplinærforseelser i forhold til dommerne ved de almindelige domstole (artikel 107, stk. 1, i ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lov om de almindelige domstoles organisation) af 27.7.2001 (Dz. U. nr. 98, position 1070), som ændret (Dz. U. af 2019, position 1495) (herefter »loven om de almindelige domstoles organisation«), og artikel 97, stk. 1 og 3, i lov om den øverste domstol)
 - den ikke har sikret uafhængighed og upartiskhed for [den øverste domstols] disciplinærkammer, som det tilkommer at kontrollere de afgørelser, der træffes i disciplinærsager mod dommerne (artikel 3, nr. 5, artikel 27 og artikel 73, stk. 1, i lov om den øverste domstol, sammenholdt med artikel 9a i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lov om det nationale råd for retsvæsenet) af

12.5.2011 (Dz. U. nr. 126, position 714), som ændret ved ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om det nationale råd for retsvæsenet og visse andre love) af 8.12.2017 (Dz. U. af 2018, position 3) (herefter »lov om domstolsrådet«)

- den har overdraget formanden for den øverste domstols disciplinærkammer en skønsbeføjelse til at nominere disciplinærdomstolen i første instans i sager vedrørende dommere ved de almindelige domstole (artikel 110, stk. 3, og artikel 114, stk. 7, i lov om de almindelige domstoles organisation) og dermed ikke har sikret, at disciplinærsagerne behandles af en domstol, der er »oprettet ved lov«, og
 - den har overdraget justitsministeren beføjelsen til at udpege en [anklager i disciplinærsager] for justitsministeren (artikel 112b i lov om de almindelige domstoles organisation) og dermed ikke har sikret, at disciplinærsagerne mod dommere ved de almindelige domstole behandles inden for en rimelig frist, og idet den har fastsat, at foranstaltninger i forbindelse med udpegelse af en forsvarer og dennes varetagelse af forsvaret ikke har opsættende virkning på afviklingen af disciplinærsagen (artikel 113a i lov om de almindelige domstoles organisation), og at disciplinærdomstolen gennemfører disciplinærsagen selv i den pågældende tilsagte dommers eller dennes forsvarers lovlige forfald (artikel 115a, stk. 3, i lov om de almindelige domstoles organisation), og dermed ikke har sikret retten til forsvar for de anklagede dommere ved de almindelige domstole, og
 - i henhold til artikel 267, stk. 2 og 3, TEUF idet den har tilladt, at retternes beføjelse til at forelægge Domstolen anmodninger om præjudiciel afgørelse begrænses af muligheden for at indlede en disciplinærsag.
- 4 Domstolens vicepræsident har i medfør af artikel 161, stk. 1, i Domstolens procesreglement henvist nærværende anmodning til Domstolen, som i betragtning af dens betydning i henhold til det nævnte procesreglements artikel 60, stk. 1, har fordelt den til Store Afdeling.
- 5 Den 9. marts 2020 afgav parterne mundtlige indlæg i et retsmøde for Store Afdeling.

Retsforskrifter

Lov om den øverste domstol

- 6 Lov om den øverste domstol, som trådte i kraft den 3. april 2018, oprettede to nye afdelinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), herunder disciplinærafdelingen, som omhandlet i denne lovs artikel 3, nr. 5.
- 7 Den nævnte lovs artikel 20 fastsætter:
- »Med hensyn til disciplinærafdelingen og de dommere, som er tilknyttet disciplinærafdelingen, udøves prerogativerne for førstepræsidenten for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] som defineret i:
- artikel 14, stk. 1, nr. 1, 4 og 7, artikel 31, stk. 1, artikel 35, stk. 2, artikel 36, stk. 6, artikel 40, stk. 1 og 4, og artikel 51, stk. 7 og 14, af den præsident for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], som leder disciplinærafdelingens arbejde
 - artikel 14, stk. 1, nr. 2, og artikel 55, stk. 3, andet punktum, af førstepræsidenten for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] efter aftale med den præsident for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], som leder disciplinærafdelingens arbejde.«

8 Samme lovs artikel 27, stk. 1, bestemmer:

»Følgende sager henhører under disciplinærafdelingens kompetence:

1) disciplinærsager

a) som vedrører dommerne ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)]

b) som undersøges af [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] vedrørende disciplinære procedurer i henhold til følgende love:

[...]

– lov om de almindelige domstoles organisation af 27. juli 2001,

[...]

2) arbejdsretlige sager og sager angående sociale sikringsordninger, som vedrører dommerne ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)]

3) sager vedrørende pensionering af en dommer ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)].«

9 Artikel 73, stk. 1, i lov om den øverste domstol bestemmer:

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

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

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

10 Denne lovs artikel 97 er affattet således:

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

[...]

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

Lov om de almindelige domstoles organisation

11 Artikel 107, stk. 1, i loven om de almindelige domstoles organisation fastsætter:

»En dommer er på det disciplinære plan ansvarlig for professionelle forseelser (disciplinære forseelser), herunder i tilfælde af:

1) åbenbar og grov tilsidesættelse af retsregler

[...]

5) krænkelse af embedets værdighed.«

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

»1. I disciplinærsager vedrørende dommere træffes afgørelse af:

1) i første instans:

a) disciplinærinstansen ved appeldomstolene i et dommerkollegium på tre dommere

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

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

[...]

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

Lov om domstolsrådet

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

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

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

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

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

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

Den administrative procedure

- 15 Da Republikken Polen efter Kommissionens opfattelse har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 267, stk. 2 og 3, TEUF, ved vedtagelsen af den nye disciplinærordning for dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og ved de almindelige domstole, sendte Kommissionen den 3. april 2019 en åbningskrivelse til denne medlemsstat. Sidstnævnte svarede med skrivelse af 1. juni 2019, hvori den bestred enhver tilsidesættelse af EU-retten.
- 16 Den 17. juli 2019 fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den fastholdt, at denne ordning tilsidesatte disse EU-retlige bestemmelser. Følgelig opfordrede nævnte institution Republikken Polen til at træffe de foranstaltninger, som var nødvendige for at efterkomme den begrundede udtalelse, senest to måneder fra modtagelsen af denne. Denne medlemsstat besvarede dette med en skrivelse af 17. september 2019, hvori den gjorde gældende, at de klagepunkter, som Kommissionen havde formuleret i den begrundede udtalelse, ikke var begrundede, og at proceduren burde afsluttes.
- 17 Da Kommissionen ikke var overbevist af dette svar, besluttede den at anlægge traktatbrudssøgsmålet.

Forhold efter traktatbrudssøgsmålets anlæg

A.K.-dommen

- 18 I A.K.-dommens konklusion, punkt 2, fastslog Domstolen følgende:

»Artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 9, stk. 1, i Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv [(EFT 2000, L 303, s. 16)] skal fortolkes således, at de er til hinder for, at tvister vedrørende anvendelsen af EU-retten kan henhøre under enekompetencen for en instans, der ikke er en uafhængig og upartisk domstol som omhandlet i den førstnævnte af disse bestemmelser. Dette er tilfældet, når de objektive betingelser, hvorunder den omhandlede instans er blevet oprettet, dens kendetegn og den måde, hvorpå dens medlemmer er blevet udnævnt, kan rejse rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt denne instans er uimodtagelig for påvirkninger udefra, og navnlig i forhold til direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt, og om den er neutral i forhold til de interesser, som står over for hinanden, og disse forhold således kan føre til, at denne instans ikke fremstår som uafhængi[g] og upartisk, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund. Det tilkommer den forelæggende ret under hensyntagen til alle de relevante oplysninger, den råder over, at afgøre, om dette er tilfældet for så vidt angår en instans som disciplinærafdelingen ved Sąd Najwyższy (øverste domstol).«

Sąd Najwyższy (øverste domstol) domme i de sager, der gav anledning til A.K.-dommen

Dommen af 5. december 2019

- 19 I sin dom af 5. december 2019 fastslog Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (øverste domstol – afdelingen for arbejds- og socialforsikringssager), idet den traf afgørelse i den tvist, der gav anledning til anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-585/18, at det nationale råd for retsvæsenet (herefter »domstolsrådet«) ikke i sin aktuelle sammensætning var et upartisk organ, der var uafhængigt af den lovgivende og den udøvende magt.
- 20 Denne retsinstans fastslog ligeledes, at disciplinærafdelingen ikke kunne anses for at være en domstol som omhandlet i artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), i artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet den 4. november 1950 i Rom, og i artikel 45, stk. 1, i Republikken Polens forfatning. For at nå frem til denne konklusion lagde den nævnte retsinstans følgende forhold til grund:
- Disciplinærafdelingen, som oprettes ad hoc, har kompetence på området for arbejdsret og sociale sikringsordninger for så vidt angår dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) samt med hensyn til pensionering af disse dommere, selv om disse områder hidtil var omfattet af de almindelige retsinstansers kompetence samt kompetencen for afdelingen for arbejds- og socialforsikringssager samt offentlige sager ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), nu Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (afdelingen for arbejds- og socialforsikringssager).
 - Disciplinærafdelingen kan kun sammensættes af nye dommere valgt af domstolsrådet, som ikke er et organ, der er uafhængigt af den lovgivende og den udøvende magt.
 - Alle de dommere, der er blevet udnævnt til at have sæde i disciplinærafdelingen, har meget klare forbindelser til den lovgivende eller den udøvende magt, hvilket kan give anledning til objektiv tvivl i offentligheden med hensyn til den ubetingede overholdelse af retten til en uafhængig og upartisk domstol.
 - Betingelserne ved udvælgelsesprøverne for udnævnelsen af dommere til disciplinærafdelingen er blevet ændret under proceduren, og kandidaternes muligheder for at anfægte en afgørelse fra domstolsrådet er blevet begrænsede.
 - Ændringen af fremgangsmåden ved udvælgelsen af dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) fjerner enhver deltagelse af og rolle for denne retsinstans ved udnævnelsesproceduren for dommere.
 - Disciplinærafdelingen har en høj grad af autonomi og en særlig status som ekstraordinær retsinstans ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), og dens tilknytning til Sąd Najwyższys (øverste domstol) struktur er blot en facade.
 - Siden sin oprettelse har disciplinærafdelingen rettet sin virksomhed mod handlinger, der tilsigtede en tilbagetrækning af de præjudicielle spørgsmål, der førte til A.K.-dommen.
 - Karakteren af de disciplinære sager, som disciplinærafdelingen har indledt, godtgør, at en dommer nu kan anklages for en embedsmæssig fejl grundet vedtagelsen af en retslig afgørelse, hvilket ikke tidligere var tilfældet.

Dommene af 15. januar 2020

- 21 I sine domme af 15. januar 2020 fastslog Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (øverste domstol – afdelingen for arbejds- og socialforsikringsager) ligeledes, idet den traf afgørelse i den tvist, der gav anledning til anmodningen om præjudiciel afgørelse i sagerne C-624/18 og C-625/18, at disciplinærafdelingen ikke var en uafhængig og upartisk domstol, henset til betingelserne for dens oprettelse, omfanget af dens beføjelser, dens sammensætning og den indflydelse, som domstolsrådet havde på dens sammensætning.

Disciplinærafdelingens virksomhed efter afsigelsen af Sąd Najwyższys (øverste domstol) domme i de sager, der gav anledning til A.K.-dommen

- 22 Den 10. december 2019 offentliggjorde førstepresidenten for Sąd Najwyższy (øverste domstol) en erklæring, hvori hun anførte, at disciplinærafdelingens fortsatte aktiviteter udgjorde en alvorlig trussel med den polske retsordens stabilitet. Følgelig opfordrede hun dens medlemmer til at afstå fra enhver retslig virksomhed.
- 23 Samme dag anførte præsidenten for disciplinærafdelingen som svar på denne erklæring bl.a., at Sąd Najwyższys (øverste domstol) dom af 5. december 2019 ikke berørte denne afdelings funktion, idet den nævnte dom var blevet afsagt i en konkret faktisk sammenhæng. Han tilføjede, at den nævnte afdeling ville fortsætte med at udøve de retslige funktioner, som den var blevet betroet af Republikken Polens forfatningsmæssige organer.
- 24 Den 13. december 2019 gjorde otte medlemmer af disciplinærafdelingen deres synspunkt vedrørende erklæringen fra førstepresidenten for Sąd Najwyższy (øverste domstol) bekendt, idet de for det første fremhævede, at disciplinærafdelingens uafhængighed og upartiskhed ikke var blevet draget i tvivl ved A.K.-dommen, for det andet, at Sąd Najwyższys (øverste domstol) dom af 5. december 2019 ikke havde nogen retlig virkning i andre sager end den, som dommen vedrørte, og at den ikke havde nogen betydning for de retlige bestemmelser, der var i kraft, og for det tredje, at postulatet om, at disciplinærafdelingen skulle suspendere sin retlige virksomhed for at overholde denne sidstnævnte dom, savnede ethvert rationelt grundlag.

Anmodningen om foreløbige forholdsregler

Om formaliteten

- 25 Republikken Polen har gjort gældende, at den anmodning om foreløbige forholdsregler, som Kommissionen har indgivet, skal afvises.
- 26 Republikken Polen har for det første anført, at de foreløbige forholdsregler, som Kommissionen har anmodet om, vedrører en suspendering af virksomheden for en af afdelingerne ved et forfatningsmæssigt organ i denne medlemsstat, nemlig Sąd Najwyższy (øverste domstol), samt en indgriben i denne retsinstans' interne organisation, hvilket udgør en utilladelig indblanding i de polske forfatningsmæssige og retslige strukturer. Således har hverken Den Europæiske Union selv eller nogen af dens institutioner, herunder Domstolen, kompetence til at gribe ind i spørgsmål, der er forbundet med de forskellige medlemsstaters politiske systemer, disse staters forskellige forfatningsmæssige organers kompetencer og disse organers interne organisation. Domstolen savner således åbenbart kompetence til at vedtage de foreløbige forholdsregler, som Kommissionen har anmodet om.
- 27 Denne vurdering bekræftes af den omstændighed, at Domstolen aldrig har vedtaget foreløbige forholdsregler af en karakter som dem, der er genstand for den nærværende anmodning, selv om Kommissionen talrige gange har anlagt sag ved Domstolen mod medlemsstater grundet

tilsidesættelser af diverse forpligtelser, der følger af deres medlemskab af Unionen, og selv om de omhandlede tilsidesættelser i disse søgsmål som hovedregel kunne tilregnes et bestemt organ i den berørte medlemsstat.

- 28 Kommissionen har i retsmødet gjort gældende, at de nationale bestemmelser, som den har anmodet om at få suspenderet (herefter »de omtvistede nationale bestemmelser«), er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, således at de kan gøres til genstand for de foreløbige forholdsregler, der anmodes om.
- 29 Det skal i denne henseende fremhæves, at selv om organiseringen af den dømmende magt i medlemsstaterne henhører under de sidstnævntes kompetence, gælder det ikke desto mindre, at medlemsstaterne under udøvelsen af denne kompetence skal overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten, og navnlig artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU (dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinærordningen for dommere), C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 I henhold til denne bestemmelse tilvejebringer medlemsstaterne den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten. Det påhviler derfor medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer overholdelse af den grundlæggende ret til en effektiv domstolsprøvelse på de nævnte områder (dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinærordningen for dommere), C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 Det følger heraf, at enhver medlemsstat i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal sikre, at retsinstanser, der i henhold til EU-retten som »domstol« henhører under medlemsstatens retsmiddel- og proceduresystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, opfylder kravene til effektiv retsbeskyttelse (dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed), C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Artikel 19 TEU, som udmønter det i artikel 2 TEU fastsatte retsstatsprincip, betror de nationale domstole og Domstolen opgaven med at garantere, at EU-retten anvendes fuldt ud i alle medlemsstaterne, og at sikre domstolsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten (dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed), C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 Med henblik på at sikre denne beskyttelse er bevarelsen af disse retsinstansers uafhængighed imidlertid afgørende, hvilket bekræftes af chartrets artikel 47, stk. 2, der nævner adgangen til en »uafhængig« domstol som et af de krav, der er forbundet med den grundlæggende ret til effektive retsmidler (dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Domstolen har i denne sammenhæng fastslået, at kravet om dommernes uafhængighed navnlig fordrer, at de bestemmelser, der regulerer disciplinærordningen for dem, som har til opgave at udøve dømmende myndighed, frembyder de nødvendige garantier for at undgå enhver risiko for, at en sådan ordning anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelsesers indhold. Fastsættelse af regler, som både definerer, hvilken adfærd der udgør disciplinærforsøelser, og hvilke sanktioner der konkret finder anvendelse, som foreskriver et uafhængigt organs indgriben i henhold til en procedure, der fuldt ud garanterer rettighederne i chartrets artikel 47 og 48, bl.a. retten til et forsvar, og som fastsætter en mulighed for at indbringe disciplinærorganers afgørelser for domstolene, udgør således en helhed af væsentlige garantier med henblik på at bevare den dømmende magts uafhængighed (dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed), C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

- 35 Det påhviler således i medfør af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU enhver medlemsstat at sikre, at den disciplinærordning, der finder anvendelse på dommerne ved de nationale retsinstanser, der henhører under medlemsstatens retsmiddel- og proceduresystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, overholder princippet om dommernes uafhængighed, idet den bl.a. sikrer, at de afgørelser, der træffes inden for rammerne af disciplinære procedurer indledt mod dommerne ved disse retter, efterprøves ved en instans, der selv opfylder de krav, som en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer, herunder garantien for uafhængighed.
- 36 Under disse omstændigheder har Domstolen kompetence til inden for rammerne af et traktatbrudssøgsmål med henblik på at anfægte foreneligheden af de nationale bestemmelser vedrørende den disciplinærordning, der finder anvendelse i forhold til dommerne ved de retsinstanser, der skal træffe afgørelse om sager, der vedrører EU-retten, herunder bl.a. bestemmelserne vedrørende den instans, der har til opgave at træffe afgørelse i disciplinærsager vedrørende disse dommere, med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU i medfør af artikel 279 TEUF at anordne foreløbige forholdsregler med henblik på en suspendering af anvendelsen af sådanne bestemmelser.
- 37 Det er i den foreliggende sag uomtvistet, at disciplinærafdelingen ved de omtvistede nationale bestemmelser er blevet tillagt kompetence til at træffe afgørelse i disciplinærsager vedrørende dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og ved de almindelige domstole.
- 38 Det er ligeledes uomtvistet, at såvel Sąd Najwyższy (øverste domstol) som de almindelige domstole, for så vidt som de kan træffe afgørelse vedrørende spørgsmål, der er forbundet med anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, som »domstole« som defineret i EU-retten, er en del af det polske retsmiddel- og proceduresystem på de områder, der er omfattet af EU-retten som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.
- 39 Som det fremgår af nærværende kendelses præmis 3, vedrører traktatbrudssøgsmålet i øvrigt navnlig foreneligheden af de nationale bestemmelser vedrørende den disciplinærordning, der finder anvendelse i forhold til dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og de almindelige domstole, og herunder navnlig de bestemmelser, som vedrører disciplinærafdelingen, med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.
- 40 Endelig vedrører den foreliggende anmodning om foreløbige forholdsregler, som det fremgår af nærværende kendelses præmis 1, navnlig en suspendering af anvendelsen af disse sidstnævnte bestemmelser, indtil Domstolen afsiger dom om sagens realitet (herefter »den endelige dom«).
- 41 Følgelig er Domstolen i modsætning til det af Republikken Polen anførte kompetent til at anordne foreløbige forholdsregler af en karakter som dem, der er blevet anmodet om af Kommissionen.
- 42 Den af Republikken Polen påberåbte omstændighed, hvorefter Domstolen ikke indtil nu har vedtaget nogen foreløbige forholdsregler af denne karakter, kan ikke rejse tvivl om denne konklusion. Således kan den angiveligt nye karakter af foreløbige forholdsregler ikke have nogen betydning for Domstolens kompetence til at anordne sådanne forholdsregler, idet denne kompetence ellers ville blive indholdsløs.
- 43 Republikken Polen har for det andet hævdet, at de foreløbige forholdsregler, som Kommissionen har anmodet om, betyder, at visse dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), nemlig disciplinærafdelingens dommere, bliver fjernet fra deres funktioner. Under disse omstændigheder vil en anvendelse af sådanne forholdsregler tilsidesætte princippet om dommernes uafsættelighed og som følge deraf kompromittere de garantier for dommernes uafhængighed, som er beskyttet af såvel Unionens retsorden som Republikken Polens forfatning.

- 44 Det skal i denne forbindelse anføres, at de foreløbige forholdsregler, som Kommissionen har anmodet om, hvis de anordnes, ikke vil have til virkning, at dommerne fra disciplinærafdelingen fjernes, men at anvendelsen af de omtvistede nationale bestemmelser, og som følge deraf disse dommers udøvelse af deres funktioner, midlertidigt suspenderes indtil afsigelsen af den endelige dom.
- 45 Følgelig kan anordningen af sådanne forholdsregler i modsætning til det af Republikken Polen anførte ikke anses for at stride mod princippet om dommernes uafsættelighed.
- 46 Republikken Polen har for det tredje gjort gældende, at de foreløbige forholdsregler, som Kommissionen har anmodet om, ikke blot ikke sikrer den endelige doms fuldstændige opfyldelse, men at de gør det umuligt at gennemføre denne dom, hvis der gives medhold i søgsmålet, idet anordningen deraf i praksis vil medføre en opløsning af disciplinærafdelingen.
- 47 Ud over den omstændighed, at de foreløbige forholdsregler, som Kommissionen har anmodet om, ikke indebærer en opløsning af disciplinærafdelingen, skal det bemærkes, at hvis Domstolen inden for rammerne af traktatbrudssøgsmålet giver medhold i Kommissionens klagepunkt om Republikken Polens tilsidesættelse af den forpligtelse til at sikre denne afdelings uafhængighed, der i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU påhviler den, vil denne medlemsstat med henblik på at efterkomme den endelige dom være forpligtet til at indrette sin nationale retstilstand med henblik på at sikre, at disciplinærsager vedrørende dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og de almindelige domstole behandles af en instans, der overholder princippet om dommernes uafhængighed.
- 48 Følgelig gælder det i modsætning til det af Republikken Polen anførte, at hvis Domstolen beslutter at anordne de foreløbige forholdsregler, som Kommissionen har anmodet om, vil disse forholdsregler på ingen måde være til hinder for den endelige doms fulde virkning.
- 49 Det følger af det ovenstående, at anmodningen om foreløbige forholdsregler kan antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

- 50 Det bestemmes i procesreglementets artikel 160, stk. 3, at anmodninger om foreløbige forholdsregler skal angive »sagens genstand, de omstændigheder, der medfører uopsættelighed, og de faktiske og retlige grunde til, at den foreløbige forholdsregel, anmodningen vedrører, umiddelbart forekommer begrundet«.
- 51 Dommeren i sager om foreløbige forholdsregler kan således kun foreskrive foreløbige forholdsregler, såfremt det er godtgjort, at de umiddelbart er berettigede af faktiske og retlige grunde (*fumus boni juris*), og såfremt der foreligger uopsættelighed, dvs. at det for at undgå et alvorligt og uopretteligt tab for sagsøgeren er nødvendigt at foreskrive dem og tillægge dem retsvirkninger før afgørelsen i hovedsagen. Den retsinstans, der skal træffe afgørelse om foreløbige forholdsregler, skal i givet fald ligeledes foretage en interesseafvejning. Disse betingelser er kumulative, således at anmodningen om foreløbige forholdsregler skal forkastes, såfremt en af betingelserne ikke er opfyldt (kendelse af 17.12.2018, Kommissionen mod Polen, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

Fumus boni juris

- 52 I henhold til Domstolens faste praksis er betingelsen om *fumus boni juris* opfyldt, når mindst et af de anbringender, som den part, der anmoder om de foreløbige forholdsregler, har gjort gældende til støtte for hovedsagen, umiddelbart forekommer relevant og under alle omstændigheder ikke er uden rimeligt

grundlag. Dette er bl.a. tilfældet, når et af de fremsatte anbringender rejser komplekse juridiske spørgsmål, hvis løsning ikke gør sig gældende uden videre og dermed fortjener en dybere undersøgelse, som ikke kan foretages af dommeren i sager om foreløbige forholdsregler, men skal være genstand for hovedsagen, eller når der er en væsentlig juridisk uenighed mellem parterne, hvis løsning ikke gør sig gældende uden videre (kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 20.12.2019, Puigdemont i Casamajó og Comín i Oliveres mod Parlamentet, C-646/19 P(R), ikke trykt i Sml., EU:C:2019:1149, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

- 53 I den foreliggende sag har Kommissionen med henblik på at godtgøre eksistensen af *fumus boni juris* påberåbt sig et anbringende, som svarer til det andet klagepunkt i det første anbringende fremsat inden for rammerne af traktatbrudssøgsmålet, hvorved det gøres gældende, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, idet den ikke har sikret disciplinærafdelingens uafhængighed og upartiskhed.
- 54 Kommissionen har til dette formål – efter at have henvist til Domstolens praksis, og navnlig dom af 25. juli 2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 67), og dom af 24. juni 2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 77) – redegjort for et antal forhold, som efter dens opfattelse godtgør disciplinærafdelingens mangel på uafhængighed og upartiskhed.
- 55 Kommissionen har for det første anført, at oprettelsen af disciplinærafdelingen var sammenfaldende med ændringen af reglerne om udnævnelse af domstolsrådets medlemmer, og har tilføjet, at denne ændring havde til virkning at politisere dette forfatningsmæssige organ, som deltager i udvælgelsesprocessen for dommere i Polen, og som har til opgave at sikre de polske retsinstansers og dommeres uafhængighed.
- 56 Kommissionen har anført, at artikel 6 i lov om ændring af lov om det nationale råd for retsvæsenet og visse andre love afbrød det løbende mandat for domstolsrådets medlemmer, og at Sejm (parlamentet) i overensstemmelse med den nye artikel 9a i lov om domstolsrådet valgte 15 dommere til dette forfatningsmæssige organ, hvilket havde til virkning at øge den lovgivende magts indflydelse på dette organs funktion og dermed på udnævnelsesprocessen for dommere ved disciplinærafdelingen.
- 57 Som følge af anvendelsen af disse lovændringer består domstolsrådet for tiden af 15 dommermedlemmer, som er valgt af Sejm (parlamentet), 4 medlemmer udnævnt af Sejm (parlamentet) blandt de folkevalgte, 2 medlemmer udnævnt af Senat (senatet) og valgt blandt senatorerne, en repræsentant for Republikken Polens præsident, en repræsentant for justitsministeren og 2 faste medlemmer, nemlig førstepresidenten for Sąd Najwyższy (øverste domstol) og præsidenten for Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Polen). Således er 23 ud af domstolsrådets 25 medlemmer blevet udnævnt af de lovgivende eller udøvende myndigheder eller repræsenterer disse myndigheder.
- 58 Kommissionen har fremhævet, at alle dommerne i disciplinærafdelingen udnævnes af Republikken Polens præsident efter indstilling fra domstolsrådet i den sammensætning, der er beskrevet i den foregående præmis.
- 59 Kommissionen har for det andet anført, at den nationale lovgiver har udelukket muligheden for at udpege en dommer, der allerede udøver sit embede ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) til medlem af disciplinærafdelingen, således at det kun er nye dommere, udnævnt efter indstilling fra domstolsrådet, der kan udnævnes til at varetage et embede ved denne afdeling.
- 60 Kommissionen har for det tredje fremhævet, at disciplinærafdelingen ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) er kendetegnet ved dens høje grad af organisatorisk og finansiel autonomi. Som illustration udøves de beføjelser, som førstepresidenten for Sąd Najwyższy (øverste domstol) normalt råder over med hensyn til dommerne ved denne retsinstans, for så vidt særligt angår dommerne ved

disciplinærafdelingen af sidstnævntes præsident, jf. artikel 20 i lov om den øverste domstol. På samme vis er der tilsvarende specifikke beføjelser vedrørende disciplinærafdelingens økonomiske uafhængighed.

- 61 Kommissionen har gjort gældende, at en samlet undersøgelse af de ovennævnte forhold og deres samtidige indførelse i polsk ret viser et strukturelt brud, som indebærer, at det ikke kan anses for at forholde sig sådan, at enhver rimelig tvivl om disciplinærafdelingens uafhængighed med hensyn til påvirkninger udefra og dens upartiskhed i forhold til de interesser, som står over for hinanden, og som den er bemyndiget til at træffe afgørelse vedrørende, fjernes.
- 62 Kommissionen har således anført, at de omtvistede nationale bestemmelser, sammenholdt med artikel 9a i lov om domstolsrådet, hverken sikrer disciplinærafdelingens uafhængighed eller upartiskhed og derfor strider mod de forpligtelser, der påhviler Republikken Polen i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.
- 63 Endelig bekræfter A.K.-dommen, sammenholdt med Sąd Najwyższy (øverste domstol) dom af 5. december 2019, efter Kommissionens opfattelse, at det juridiske ræsonnement i traktatbrudssøgsmålets første anbringendes andet klagepunkt er begrundet.
- 64 Med henblik på undersøgelsen af, om betingelsen om *fumus boni juris* er opfyldt i den foreliggende sag, skal det bemærkes, at dette andet klagepunkt vedrører spørgsmålet om, hvorvidt disciplinærafdelingen opfylder det krav om dommernes uafhængighed, som følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.
- 65 Det bemærkes i denne henseende, at garantierne for uafhængighed og upartiskhed i henhold til fast retspraksis forudsætter, at der findes regler – om bl.a. det pågældende organs sammensætning, medlemmernes udnævnelse og funktionsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer kan vige deres sæde, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes – som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at organet er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden (A.K.-dommen, præmis 123 og den deri nævnte retspraksis).
- 66 I overensstemmelse med det princip om magtens tredeling, som er kendetegnende for en retsstats funktionsmåde, skal retsinstansernes uafhængighed sikres i forhold til den lovgivende og den udøvende magt. Det er i denne henseende væsentligt, at dommerne er beskyttet mod indblanding eller ydre pres, der ville kunne bringe deres uafhængighed i fare. I denne sammenhæng skal de regler, der nævnes i den foregående præmis, navnlig udelukke ikke blot enhver direkte indflydelse i form af instrukser, men ligeledes mere indirekte former for indflydelse, som kan påvirke de pågældende dommers afgørelser (A.K.-dommen, præmis 124 og 125 og den deri nævnte retspraksis).
- 67 Domstolen havde i A.K.-dommen lejlighed til at præcisere rækkevidden af disse krav om uafhængighed og upartiskhed i forbindelse med oprettelsen af et organ som disciplinærafdelingen.
- 68 Hvad indledningsvis angår de betingelser, hvorunder udnævnelserne af disciplinærafdelingens medlemmer er foregået, fastslog Domstolen i A.K.-dommens præmis 137 og 138, efter at den havde bemærket, at dommerne ved denne afdeling udnævnes af Republikken Polens præsident efter indstilling fra domstolsrådet, idet den bl.a. støttede sig til præmis 115 og 116 i dom af 24. juni 2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531), at selv om domstolsrådets deltagelse i udnævnelsesproceduren kan bidrage til en objektivisering af denne procedure, idet den begrænser den skønsmargen, som Republikken Polens præsident råder over ved udøvelsen af den kompetence, han således er blevet tildelt, gælder det imidlertid kun på betingelse af, bl.a., at denne instans selv er uafhængig af den lovgivende og den udøvende magt samt af Republikken Polens præsident.

- 69 Vedrørende dette punkt identificerede Domstolen i A.K.-dommens præmis 142-145 ud fra de angivelser, den forelæggende ret havde fremlagt, de forhold, som set i deres helhed kunne give anledning til tvivl om uafhængigheden af et organ som domstolsrådet.
- 70 Domstolen henviste i A.K.-dommens præmis 143 navnlig til tre omstændigheder, som kunne være relevante med henblik på en sådan samlet vurdering, herunder bl.a. den omstændighed, at det nyligt sammensatte domstolsråd var blevet konstitueret i kraft af en forkortelse af det løbende mandat på fire år for de medlemmer, der hidtil udgjorde dette organ, samt den omstændighed, at mens de 15 medlemmer af domstolsrådet, som vælges blandt dommerne, tidligere blev valgt af deres ligemænd, vælges de nu af en gren af den lovgivende magt blandt kandidater, som bl.a. kan indstilles af grupper på 2 000 borgere eller 25 dommere, idet denne reform har ført til udnævnelser, der har medført, at antallet af domstolsrådets medlemmer, der direkte hidrører fra den politiske magt eller er valgt af denne, nu udgør 23 ud af de 25 medlemmer, som domstolsrådet består af.
- 71 Endvidere og uafhængigt af de betingelser, hvorunder de nye dommere ved disciplinærafdelingen blev udnævnt, og den rolle, domstolsrådet spillede i denne henseende, identificerede Domstolen i A.K.-dommens præmis 147-151 andre forhold, som mere direkte karakteriserede disciplinærafdelingen, og den fastslog i den nævnte doms præmis 152, at selv om hver enkelt af disse ikke i sig selv og betragtet isoleret efter deres karakter medførte tvivl om denne instans' uafhængighed, kunne dette forholde sig anderledes, når der blev henset til kombinationen deraf, og det så meget desto mere, hvis den ovennævnte undersøgelse for så vidt angik domstolsrådet måtte vise sidstnævntes manglende uafhængighed af den lovgivende og den udøvende magt.
- 72 Navnlig henviste Domstolen i A.K.-dommens præmis 150 og 151 dels til den omstændighed, at disciplinærafdelingen udelukkende skal sammensættes af nyudnævnte dommere og følgelig under udelukkelse af de dommere, der allerede udøvede deres embede ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), dels til den faktiske omstændighed, at disciplinærafdelingen i modsætning til de andre afdelinger, som denne retsinstans består af, og som det bl.a. fremgår af artikel 20 i den nye lov om den øverste domstol, havde en særlig høj grad af autonomi inden for Sąd Najwyższy (øverste domstol).
- 73 Som Republikken Polen har gjort gældende, fastslog Domstolen ganske vist ikke i A.K.-dommen, at de nationale bestemmelser om disciplinærafdelingen og om ændring af reglerne for domstolsrådets sammensætning ikke var i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, men den overlod det til den forelæggende ret at foretage de fornødne bedømmelser i den henseende.
- 74 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at det ikke inden for rammerne af den præjudicielle procedure tilkommer Domstolen at udtale sig om, hvorvidt bestemmelser i national ret eller en national praksis er forenelige med reglerne i EU-retten. Domstolen er derimod beføjet til at forsyne den forelæggende ret med alle de fortolkningslementer vedrørende EU-retten, som kan sætte denne i stand til at tage stilling til denne forenelighed med henblik på afgørelsen af den sag, som verserer for den (dom af 15.7.2010, Pannon Gép Centrum, C-368/09, EU:C:2010:441, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 75 Domstolen præciserede, jf. denne retspraksis, i A.K.-dommens præmis 132, at den havde begrænset sin vurdering til de EU-retlige bestemmelser, idet den skulle fortolke dem på en måde, der gjorde det muligt for den forelæggende ret, som havde kompetencen til at tage stilling til, om de nationale bestemmelser, der er nævnt i nærværende kendelses præmis 73, var forenelig med EU-retten, at afgøre den tvist, der verserede for den (jf. analogt dom af 15.7.2010, Pannon Gép Centrum, C-368/09, EU:C:2010:441, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 76 Netop hvad angår disse forhold kan deres relevans ikke afgrænses til de faktiske omstændigheder, som alene vedrører Sąd Najwyższys (øverste domstol) dom af 5. december 2019, for så vidt som disse i det væsentlige vedrører disciplinærafdelingens kompetencer, dens sammensætning, betingelserne og proceduren for udnævnelsen af dens medlemmer og graden af dens autonomi inden for Sąd Najwyższy

(øverste domstol). Der kan således ikke gives medhold i det argument fra Republikken Polens side, hvorved den søger at benægte denne doms relevans med den begrundelse, at den blev afsagt i en konkret faktisk sammenhæng.

- 77 I lyset af de omstændigheder, der nævnes i navnlig A.K.-dommens præmis 136-151, samt de domme afsagt af Sąd Najwyższy (øverste domstol) den 5. december 2019 og den 15. januar 2020 efter A.K.-dommen, der nævnes i nærværende kendelses præmis 19-21, kan det ikke prima facie udelukkes, at de omtvistede nationale bestemmelser, sammenholdt med artikel 20 i lov om den øverste domstol og artikel 9a i lov om domstolsrådet, tilsidesætter den forpligtelse, der påhviler Republikken Polen i medfør af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, til at sikre, at de afgørelser, der træffes inden for rammerne af disciplinærsager vedrørende dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og de almindelige domstole, efterprøves af en instans, der opfylder de krav, som en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer, herunder uafhængighed.
- 78 Som følge deraf, og uden at der på dette trin træffes afgørelse om, hvorvidt de argumenter, som parterne har påberåbt sig i forbindelse med traktatbrudssagen, er begrundede, hvilket alene hører under Domstolens kompetence, når den træffer afgørelse om realiteten, skal det fastslås, at henset til de faktiske omstændigheder, som Kommissionen har fremført, og til de fortolkningsbidrag, der er blevet givet i navnlig dom af 24. juni 2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531), og A.K.-dommen, forekommer de argumenter, som Kommissionen har fremført inden for rammerne af det andet klagepunkt i traktatbrudssøgsmålets første anbringende, som underbygger den nærværende anmodning om foreløbige forholdsregler, ikke prima facie at være uden rimeligt grundlag som omhandlet i den i nærværende kendelses præmis 52 nævnte retspraksis.
- 79 For så vidt angår Republikken Polens argument om, at Kommissionen skal godtgøre, at betingelsen om *fumus boni juris* er opfyldt for alle de klagepunkter der er fremsat til støtte for det første anbringende i traktatbrudssøgsmålet, kan der ikke gives medhold deri.
- 80 Henset til den begrænsede genstand for anmodningen om foreløbige forholdsregler, nemlig suspendering af anvendelsen af de nationale bestemmelser, der henvises til inden for rammerne af det andet klagepunkt i traktatbrudssøgsmålets første anbringende, er Kommissionen således kun forpligtet til at godtgøre, at der foreligger *fumus boni juris* med hensyn til dette klagepunkt.
- 81 Henset til alle ovenstående betragtninger skal det fastslås, at betingelsen om *fumus boni juris* er opfyldt i den foreliggende sag.

Uopsættelighed

- 82 Ifølge Domstolens faste praksis er formålet med en sag om foreløbige forholdsregler at sikre den fulde virkning af den fremtidige endelige afgørelse med henblik på at undgå en lakune i den retsbeskyttelse, som Domstolen sikrer. Det er for at opfylde denne målsætning, at uopsætteligheden skal vurderes i forhold til, hvor nødvendigt det er, at der træffes en foreløbig afgørelse med henblik på at undgå et alvorligt og uopretteligt tab for den part, der anmoder om den midlertidige beskyttelse. Det er denne part, som skal godtgøre, at den ikke kan afvente afgørelsen i hovedsagen uden at risikere at blive påført en sådan skade. Med henblik på at godtgøre, at der foreligger et sådant alvorligt og uopretteligt tab, er det ikke nødvendigt, at det godtgøres, at der er en absolut vished for, at tabet indtræder. Det er tilstrækkeligt, at skaden kan forudsiges med en tilstrækkelig grad af sandsynlighed (kendelse af 17.12.2018, Kommissionen mod Polen, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

- 83 Derudover skal dommeren i sager om foreløbige forholdsregler alene med henblik på vurderingen af spørgsmålet om uopsættelighed, og uden at dette indebærer nogen stillingtagen fra Domstolens side til, om de klagepunkter, der er fremført af den anmodende part vedrørende realiteten, er begrundede, lægge til grund, at disse klagepunkter eventuelt kan tiltrædes. Den alvorlige og uoprettelige skade, hvis sandsynlige indtræden skal godtgøres, er den, der i givet fald følger i tilfælde af, at det afvises at anordne de foreløbige forholdsregler, der er anmodet om, såfremt søgsmålet efterfølgende tages til følge ved realitetsbehandlingen (kendelse af 17.12.2018, Kommissionen mod Polen, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).
- 84 Som følge deraf skal Domstolen i den foreliggende sag med henblik på vurderingen af uopsættelighed operere ud fra den antagelse, at de nationale bestemmelser, der omhandles i traktatbrudssøgsmålets første anbringendes andet klagepunkt, kan drage disciplinærafdelingens uafhængighed i tvivl, og at de således tilsidesætter den forpligtelse, der i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU påhviler Republikken Polen til at sikre, at de afgørelser, der træffes inden for rammerne af disciplinærsager vedrørende dommerne ved de nationale retsinstanser, der skal træffe afgørelse om sager, der vedrører EU-retten, efterprøves af en instans, der opfylder de krav, som en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer, herunder uafhængighed.
- 85 Der skal ved denne vurdering i øvrigt tages hensyn til den omstændighed, at disciplinærafdelingen allerede er blevet oprettet i den sammensætning, der følger af anvendelsen af de nationale bestemmelser, der omhandles i traktatbrudssøgsmålet, navnlig dem, som vedrører udnævnelsen af de dommere, der har sæde der, og at denne afdeling allerede er påbegyndt sin virksomhed.
- 86 I denne sammenhæng skal det undersøges, om anvendelsen af de omtvistede nationale bestemmelser, som Kommissionen har gjort gældende, kan forårsage alvorlig og uoprettelig skade på Unionens retsorden.
- 87 Det fremgår i denne henseende af de omtvistede nationale bestemmelser, at disciplinærafdelingen for så vidt angår de almindelige domstole udgør den disciplinære retsinstans i anden instans, og i visse tilfælde i første instans, og for så vidt angår dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) den disciplinære retsinstans i første og i anden instans.
- 88 Garantien for disciplinærafdelingens uafhængighed som retsinstans med kompetence til at træffe afgørelse i disciplinærsager vedrørende dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og de almindelige domstole er i overensstemmelse med den retspraksis, der nævnes i nærværende kendelses præmis 34, afgørende for at bevare såvel Sąd Najwyższys (øverste domstol) som de almindelige domstoles uafhængighed.
- 89 Det følger deraf, at den omstændighed, at disciplinærafdelingens uafhængighed ikke kan garanteres, indtil der afsiges endelig dom, vil have til virkning, at Sąd Najwyższys (øverste domstol) og de almindelige domstoles uafhængighed drages i tvivl, ligeledes i denne samme periode.
- 90 Den blotte mulighed for, at dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og de almindelige domstole kunne løbe risikoen for en disciplinærsag, der kan føre til en sag ved en instans, hvis uafhængighed ikke kan garanteres, kan således påvirke deres egen uafhængighed. Antallet af faktisk indledte sager til dags dato mod sådanne dommere samt udfaldet af disse procedurer er i denne henseende uden betydning.
- 91 I overensstemmelse med den retspraksis, der nævnes i nærværende kendelses præmis 33, er bevarelsen af Sąd Najwyższys (øverste domstol) og de almindelige domstoles uafhængighed afgørende for, at retsbeskyttelsen af de rettigheder, som borgerne har i henhold til EU-retten, kan sikres.

- 92 Domstolen har således allerede fastslået, at den omstændighed, at uafhængigheden for Sąd Najwyższy (øverste domstol) ikke kan sikres, kan medføre alvorlig skade på Unionens retsorden, som efter sin karakter er uoprettelig, og derfor på de rettigheder, som borgerne afleder af EU-retten, og for de værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, som Unionen er bygget på, herunder navnlig retsstaten (jf. i denne retning kendelse af 17.12.2018, Kommissionen mod Polen, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, præmis 68, 70 og 71).
- 93 Det følger af det foregående, at anvendelsen af de omtvistede nationale bestemmelser kan medføre alvorlig og uoprettelig skade på Unionens retsorden, for så vidt som de tillægger et organ, hvis uafhængighed ikke kan garanteres – i den foreliggende sag disciplinæraftdelingen – kompetence til at træffe afgørelse i disciplinærsager vedrørende dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og de almindelige domstole.
- 94 Der kan ikke gives medhold i Republikken Polens argument om, at betingelsen om uopsættelighed ikke er opfyldt i den foreliggende sag, fordi Kommissionen for sent traf foranstaltninger med henblik på at bringe den hævdede tilsidesættelse til ophør.
- 95 Det er således tilstrækkeligt at anføre, at det traktatbrudssøgsmål, som den foreliggende anmodning om foreløbige forholdsregler er knyttet til, er en del af en række foranstaltninger vedtaget af Kommissionen i forhold til alle de lovreformer vedrørende retssystemet, som Republikken Polen har indført siden 2015, idet disse foranstaltninger omfatter vedtagelsen den 20. december 2017 af et begrundet forslag i henhold til artikel 7, stk. 1, [TEU] vedrørende retsstatsprincippet i Polen (COM(2017) 835 final), hvori denne institution bl.a. redegjorde for de problemer, som de nationale bestemmelser, der er omhandlet i traktatbrudssøgsmålet, gav anledning til i forhold til princippet om dommernes uafhængighed.
- 96 Der kan heller ikke gives medhold i Republikken Polens argument om, at eksistensen af oprettelighed ikke kan bekræftes, fordi Kommissionen indgav anmodningen om foreløbige forholdsregler tre måneder efter sagsanlægget i traktatbrudssøgsmålet.
- 97 Det skal således indledningsvis bemærkes, at den polske regering og Kommissionen på datoen for anlæggelsen af dette traktatbrudssøgsmål var blevet informeret om datoen for afsigelsen af A.K.-dommen.
- 98 For så vidt som denne dom vedrørte spørgsmålet om disciplinæraftdelingens uafhængighed, var det rimeligt, at Kommissionen, før den indgav en anmodning om foreløbige forholdsregler, afventede Domstolens svar på dette spørgsmål, og, efter omstændighederne, at den vurderede denne doms virkninger i Polen.
- 99 Det skal endelig anføres, at Kommissionen samtidig med anlæggelsen af traktatbrudssøgsmålet anmodede om, at behandlingen af denne sag blev undergivet den fremskyndede procedure i henhold til artikel 23a i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 133, stk. 1, i Domstolens procesreglement, med den begrundelse navnlig, at de tilsidesættelser, der gøres gældende i nævnte søgsmål, fremviser en systemisk karakter, og at en undersøgelse af sagen inden for den kortest mulige frist ville tjene retssikkerheden i såvel Unionens som den berørte medlemsstats interesse.
- 100 I modsætning til det af Republikken Polen anførte godtgør den omstændighed, at Domstolen forkastede denne anmodning, ikke, at der ikke foreligger uopsættelighed.
- 101 Der foreligger således ikke nogen korrelation mellem spørgsmålet om, hvorvidt der bør træffes realitetsafgørelse i en sag efter den fremskyndede procedure, og spørgsmålet om, hvorvidt de foreløbige forholdsregler, der er anmodet om i forbindelse med denne sag, er uopsættelige for at undgå et alvorligt og uopretteligt tab for den part, der anmoder om dem (kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 22.3.2018, Wall Street Systems UK mod ECB, C-576/17 P(R) og C-576/17 P(R)-R, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:208, præmis 51).

- 102 I denne sammenhæng kan den fremskyndede procedure ikke anvendes, når den følsomme og komplekse karakter af de retlige problemer, en sag rejser, kun vanskeligt lader sig behandle under anvendelse af en sådan procedure, navnlig når det ikke forekommer passende at forkorte den skriftlige forhandling for Domstolen (jf. analogt kendelse afsagt af Domstolens præsident den 18.10.2017, Weiss m.fl., C-493/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:792, præmis 13). Det bemærkes, at dette er tilfældet i den foreliggende sag.
- 103 På baggrund af det ovenstående fastslås det, at betingelsen om uopsættelighed er opfyldt i den foreliggende sag.

Interesseafvejning

- 104 Det fremgår, at det i de fleste sager om foreløbige forholdsregler i et vist omfang kan have visse endelige virkninger, såvel hvis en anmodning om udsættelse af gennemførelsen af en retsakt imødekommes, som hvis den afslås, og det tilkommer Unionens retsinstanser i forbindelse med en sag om foreløbige forholdsregler at afveje de risici, der er knyttet til hver af de mulige løsninger. Dette indebærer konkret, at det bl.a. må undersøges, om interessen i at opnå udsættelse af gennemførelsen af de nationale bestemmelser for den part, der anmoder om de foreløbige forholdsregler, vejer tungere end interessen i den umiddelbare anvendelse af disse regler. Det skal ved denne undersøgelse fastslås, om den eventuelle ophævelse af disse bestemmelser, efter at Domstolen har givet medhold i hovedsagen, vil kunne genoprette den situation, som blev frembragt ved bestemmelseernes umiddelbare gennemførelse, og omvendt, i hvilket omfang udsættelsen vil hindre opnåelsen af de ved disse bestemmelser forfulgte mål i tilfælde af, at søgsmålet i hovedsagen forkastes (kendelse af 17.12.2018, Kommissionen mod Polen, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, præmis 91 og den deri nævnte retspraksis).
- 105 I den foreliggende sag har Kommissionen gjort gældende, at hvis Domstolen giver medhold i traktatbrudssøgsmålet, efter at den har nægtet at anordne de foreløbige forholdsregler, hvorom der er anmodet, vil Unionens retsordens korrekte funktion blive skadet på systemisk plan, og der vil blive gjort uoprettelig skade på de rettigheder, som borgerne har i henhold til EU-retten. Hvis Domstolen derimod frifinder Republikken Polen i traktatbrudssøgsmålet efter at have anordnet de foreløbige forholdsregler, vil den eneste konsekvens deraf være, at disciplinærafdelingens virksomhed midlertidigt vil have været suspenderet.
- 106 Republikken Polen har gjort gældende, at anvendelsen af de foreløbige forholdsregler, der er anmodet om, ville tvinge den polske lovgivende og udøvende magt til at vedtage forholdsregler, hvis praktiske virkning ville medføre opløsningen af et organ ved den dømmende magt, som i overensstemmelse med lovgivningen udøver sine strukturelle opgaver i forbindelse med retsplejen. Anvendelsen af sådanne foreløbige forholdsregler vil således skade de grundlæggende strukturelle principper for den polske stat, idet den i de retsundergivnes øjne vil få Sąd Najwyższy (øverste domstol) til at fremstå mindre uafhængig.
- 107 Anvendelsen af de foreløbige forholdsregler, hvorom der er anmodet, vil ligeledes have til virkning, at en enhed, hvis budget gennemføres af dens præsident, hvilket budget er adskilt fra budgettet for de andre afdelinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), bringes til ophør. Ligeledes vil arbejdsstedet for de medarbejdere, der er ansvarlige for den nævnte enheds administrative og finansielle tjenestegrene, forsvinde.
- 108 Endelig vil en anvendelse af sådanne forholdsregler skade den ret, de borgere, hvis sager verserer, har til at få sagerne behandlet af den retsinstans, som forudgående er blevet oprettet ved lov.

- 109 Det bemærkes i denne henseende indledningsvis, således som det nævnes i nærværende kendelses præmis 29, at selv om organiseringen af den dømmende magt i medlemsstaterne henhører under de sidstnævntes kompetence, gælder det ikke desto mindre, at medlemsstaterne under udøvelsen af denne kompetence skal overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten, og navnlig artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.
- 110 Endvidere medfører anordning af de foreløbige forholdsregler, der er anmodet om, som det anføres i nærværende kendelses præmis 44 og 47, ikke, at disciplinærafdelingen opløses, eller at dens administrative og finansielle tjenester ophæves, men en midlertidig suspendering af dens virksomhed indtil afsigelsen af den endelige dom.
- 111 I øvrigt gælder det, at for så vidt som anordningen af de nævnte forholdsregler indebærer, at behandlingen af verserende sager ved disciplinærafdelingen skal suspenderes indtil afsigelsen af den endelige dom, vil den skade for de berørte borgere, som følger af disse sagers udsættelse, være mindre end den skade, der følger af sagernes behandling ved en instans, nemlig disciplinærafdelingen, hvis manglende uafhængighed og upartiskhed ikke prima facie kan udelukkes.
- 112 Endelig kan de vanskeligheder af budgetmæssig karakter, som angiveligt er forbundet med anordningen af de foreløbige forholdsregler, der er anmodet om, og som Republikken Polen har påberåbt sig, ikke tillægges større vægt end risikoen for, at Unionens almindelige interesse i, at dens retsorden fungerer korrekt, skades.
- 113 Under disse omstændigheder må det fastslås, at interesseafvejningen falder ud til fordel for en indrømmelse af de af Kommissionen anmodede foreløbige forholdsregler.
- 114 Henset til det ovenstående skal Kommissionens anmodning om foreløbige forholdsregler, jf. nærværende kendelses præmis 1, tages til følge.

Af disse grunde bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Republikken Polen tilpligtes øjeblikkeligt, indtil der er afsagt endelig dom i sag C-791/19

- **at indstille anvendelsen af bestemmelserne i artikel 3, nr. 5, artikel 27 og artikel 73, stk. 1, i ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8. december 2017 (Dz. U. af 2018, position 5), som ændret, som udgør grundlaget for kompetencen for Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdelingen) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) til at træffe afgørelse såvel i første instans som under appel i disciplinærsager vedrørende dommere**
- **at afstå fra at overføre sager, der verserer for Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdelingen) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), til et dommerkollegium, der ikke opfylder de krav til uafhængighed, som er fastsat i dom af 19. november 2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982), og**
- **at meddele Europa-Kommissionen alle de foranstaltninger, den har vedtaget med henblik på fuldt ud at opfylde Domstolens kendelse, hvorved der iværksættes de foreløbige forholdsregler, hvorom der er anmodet, senest en måned efter forkyndelsen af denne kendelse.**

2) Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.

Underskrifter