



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 2 mars 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU – Rättsstatsprincipen – Effektivt domstolsskydd – Principen om domares oavhängighet – Förfarandet vid tillsättning av domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) – Republiken Polens president tillsätter domare på grundval av en resolution från Nationella domstolsrådet – Nationella domstolsrådets bristande oavhängighet – Det rättsmedel som finns tillgängligt för att vid domstol angripa en sådan resolution är inte effektivt – Dom från Trybunał Konstytucyjny (Konstitutionsdomstolen, Polen) som upphäver den bestämmelse som den hänskjutande domstolens behörighet grundar sig på – Lagstiftning som föreskriver att anhängiggjorda mål ska skrivas av från vidare handläggning och som medför att det i framtiden inte är möjligt att vid domstol ge in överklagande i sådana mål – Artikel 267 FEUF – Möjlighet och/eller skyldighet för nationella domstolar att begära förhandsavgörande och att vidhålla en sådan begäran – Artikel 4.3 FEU – Principen om lojalt samarbete – Unionsrättens företrädare – Befogenhet att underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som står i strid med unionsrätten”

I mål C-824/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen, Polen) genom beslut av den 21 november 2018, som inkom till domstolen den 28 december 2018, varvid begäran kompletterats genom beslut av den 26 juni 2019, som inkom till domstolen den 5 juli 2019, i målet

A.B.,

C.D.,

E.F.,

G.H.,

I.J.

mot

Krajowa Rada Sądownictwa,

ytterligare deltagare i rättegången:

Prokurator Generalny,

Rzecznik Praw Obywatelskich,

* Rättegångsspråk: polska.

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena A. Prechal (referent), M. Vilaras, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin och N. Wahl samt domarna D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos och N. Jääskinen,

generaladvokat: E. Tanchev,

justitiesekreterare: enhetschefen M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 juli 2020,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- A.B., genom M. Dębska-Konieczek, advokat,
- C.D., genom M. Bogdanowicz, radca prawny,
- E.F., genom M. Gajdus, advokat,
- I.J., genom P. Strumiński, radca prawny,
- Krajowa Rada Sądownictwa, genom L. Mazur, J. Dudzicz och D. Pawełczyk-Woicka,
- Prokurator Generalny, genom B. Górecka, R. Hernand, A. Reczka, S. Bańko och B. Marczak,
- Rzecznik Praw Obywatelskich, genom A. Bodnar, M. Taborowski och P. Filipek,
- Polens regering, genom B. Majczyna, A. Grajewski, A. Dalkowska och S. Żyrek, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom H. Krämer, P.J.O. Van Nuffel, A. Stobiecka-Kuik och C. Valero, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 17 december 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2, 4.3, 6.1 och 19.1 andra stycket FEU, artikel 267 FEUF, artiklarna 15.1, 20, 21.1, 47 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) samt av artiklarna 2.1, 2.2 a, 3.1 a och 9.1 i rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, s. 2000, s. 16; med rättelse i EGT L 2, 2001, s. 42).
- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan, å ena sidan, A.B., C.D., E.F., G.H. och I.J. och, å andra sidan, Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen) (nedan kallat KRS). Målen handlar om KRS resolutioner att inte för Republiken Polens president föreslå att vederbörande tillsätts som domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen), utan i stället föreslå att andra personer ska tillsättas som domare vid nämnda domstol.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

EU- och EUF-fördragen

- 3 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.”

- 4 I artikel 4.3 FEU föreskrivs följande:

”Enligt principen om lojalt samarbete ska unionen och medlemsstaterna respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen.

Medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter.

Medlemsstaterna ska hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.”

- 5 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.”

- 6 I artikel 267 FEUF föreskrivs 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

- 7 Avdelning VI i stadgan har rubriken ”Rättskipning”. I denna avdelning återfinns bland annat artikel 47 som har rubriken ”Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol”. Artikel 47 har 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 skäligen tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. ...

...”

Direktiv 2000/78

- 8 I artikel 1 i direktiv 2000/78 stadgas följande:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa en allmän ram för bekämpning av diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning, för att principen om likabehandling skall kunna genomföras i medlemsstaterna.”

- 9 I artikel 2.1 i direktivet föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med principen om likabehandling att det inte får förekomma någon direkt eller indirekt diskriminering på någon av de grunder som anges i artikel 1.”

- 10 I artikel 3.1 a i direktivet föreskrivs följande:

”Inom ramen för gemenskapens befogenheter skall detta direktiv tillämpas på alla personer, såväl inom den offentliga som den privata sektorn, inklusive offentliga organ, i fråga om följande:

- a) Villkor för tillträde till anställning, till verksamhet som egenföretagare och till yrkesutövning, inklusive urvalskriterier och krav för anställning ...”

- 11 Artikel 9.1 i direktiv 2000/78 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall säkerställa att alla som anser sig förfördelade på grund av att principen om likabehandling inte har tillämpats på dem har tillgång till rättsliga och/eller administrativa förfaranden ... för att säkerställa efterlevnaden av skyldigheterna enligt detta direktiv, även efter det att den situation i vilken diskrimineringen uppges ha förekommit har upphört.”

Polsk rätt

Konstitutionen

- 12 I artikel 45.1 i konstitutionen stadgas följande:

”Var och en har rätt att utan oskäligt dröjsmål få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång inför en behörig, oavhängig och opartisk domstol.”

13 Artikel 60 i konstitutionen har följande lydelse:

”Polska medborgare som åtnjuter fullständig respekt för sina medborgerliga rättigheter har rätt att på lika villkor få tillträde till offentliga funktioner.”

14 I artikel 179 i konstitutionen föreskrivs att Republiken Polens president tillsätter domare, på förslag från KRS, för en obegränsad ämbetsstid.

15 I artikel 184 i konstitutionen föreskrivs att Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen, Polen) och förvaltningsdomstolarna är behöriga att utöva tillsyn över den offentliga förvaltningsverksamheten.

16 I artikel 186.1 i konstitutionen föreskrivs följande:

”[KRS] är det organ som ska värna domstolars och domares oavhängighet.”

17 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 Republiken Polens 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 kamrarna vid polska nationalförsamlingen)] bland sejmens ledamöter samt två ledamöter som väljs av senaten bland senatorerna.

...

3. Ämbetsstiden 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.”

Lagen om KRS

18 Regler om KRS återfinns i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lagen om Nationella domstolsrådet) av den 12 maj 2011 (Dz. U., 2011, nr 126, position 714), i ändrad lydelse bland annat enligt ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (lagen om ändring av lagen om Nationella domstolsrådet och vissa andra lagar) av den 8 december 2017 (Dz. U., 2018, position 3) och enligt ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (lagen om ändring av lagen om de allmänna domstolarnas organisation och vissa andra lagar) av den 20 juli 2018 (Dz. U., 2018, position 1443) (nedan kallad lagen om KRS).

19 Enligt artikel 3 § 1 punkterna 1 och 2 i lagen om KRS ingår följande uppgifter i KRS behörighet:

”1. prövning och värdering av sökande till domartjänster vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] och till domartjänster vid allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar och militära domstolar samt till tjänster som assessor vid förvaltningsdomstolar;

2. framställning till [Republiken Polens president] av förslag på tillsättning av domare vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)], vid allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar och militära domstolar samt av assessorer vid förvaltningsdomstolar.”

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

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

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

§ 3. Den allmänna ämbetsperioden för de nya ledamöter i [KRS] som utsetts bland domarna ska inledas dagen efter den dag då de valdes. Avgående ledamöter i [KRS] ska fullgöra sina tjänsteuppgifter till och med den dag då de nya [KRS]-ledamöternas allmänna ämbetsperiod inleds.”

21 I artikel 11a § 2 i lagen om KRS föreskrivs att de enheter som har rätt att föreslå kandidater till [KRS] som väljs inom domarskrået är grupper om minst två tusen polska medborgare eller grupper om minst tjugofem domare i aktiv tjänst. Förfarandet för sejmens utnämning av KRS-ledamöter regleras i artikel 11d i lagen om KRS.

22 Artikel 37 § 1 i lagen om KRS har följande lydelse:

”Om flera kandidater har ansökt om en domartjänst ska [KRS] göra en gemensam prövning och utvärdering av samtliga ansökningar. I denna situation ska [KRS] anta en resolution som inbegriper rådets beslut i fråga om förslag till vem som ska utnämnas till domare, i förhållande till samtliga kandidater.”

23 I artikel 43 i denna lag föreskrivs följande:

”§ 1. En resolution från [KRS] vinner laga kraft om den inte får överklagas.

§ 2. Om inte alla deltagare i förfarandet har överklagat den resolution som avses i artikel 37 § 1, vinner den laga kraft i den del som inbegriper rådets beslut att inte lägga fram något förslag på domartillsättning avseende deltagare som inte överklagat, om inte annat föreskrivs i artikel 44 § 1b.”

24 När den ursprungliga begäran om förhandsavgörande framställdes i målet, hade artikel 44 i lagen om KRS följande lydelse:

”§ 1. Den som deltar i förfarandet kan överklaga till [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] under åberopande av att [KRS] resolution är rättsstridig, om inte annat föreskrivs i särskilda bestämmelser. ...

§ 1a. I enskilda ärenden som rör tillsättning av en domartjänst vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] kan beslut överklagas till [Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen)]. I dessa fall är det inte möjligt att överklaga till [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)]. Ett överklagande till [Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen)] får inte grundas på felaktig bedömning av huruvida kandidaterna uppfyllt de kriterier som beaktades vid beslutet om förslaget angående vem som skulle tillsättas som domare vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)].

§ 1b. Om inte alla som deltog i förfarandet har överklagat den resolution som avses i artikel 37 § 1 ska resolutionen, i enskilda ärenden som rör tillsättning av domartjänster vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)], vinna laga kraft i den del som avser beslutet om förslag angående vem som skulle

tillsättas som domare vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] och i den del som avser beslutet att inte föreslå vederbörande som domare vid samma domstol, såvitt avser den som deltagit i förfarandet och som inte gett in något överklagande.

...

§ 4. I enskilda ärenden avseende tillsättning av domartjänster vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)], motsvarar [Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolens)] upphävande av [KRS] resolution att inte lägga fram ett förslag till tillsättning av domartjänster vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] ett godkännande av kandidaturen för den som deltagit i förfarandet och som har överklagat, avseende en ledig domartjänst vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)], en tjänst för vilken förfarandet vid KRS, vid det datum då [Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolens)] dom meddelas, inte avslutats eller, om något sådant förfarande inte ägt rum, till nästkommande lediga domartjänst vid [Sąd Najwyższy Högsta domstolen] som har utannonserats.”

25 § 1a i artikel 44 i lagen om KRS infördes i denna artikel genom lagen av den 8 december 2017 om ändring av lagen om Nationella domstolsrådet och vissa andra lagar, som trädde i kraft den 17 januari 2018, och § 1b och § 4 infördes däri genom lagen av den 20 juli 2018 om ändring av lagen om allmänna domstolars organisation och vissa andra lagar, som trädde i kraft den 27 juli 2018. Innan dessa ändringar infördes hade de överklaganden som avses i nämnda § 1a getts in vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)], i enlighet med vad som anges i artikel 44 § 1.

26 I dom meddelad den 25 mars 2019 slog Trybunał Konstytucyjny (Konstitutionsdomstolen, Polen) fast att artikel 44 § 1a i lagen om KRS strider mot artikel 184 i den polska konstitutionen. I domskälen angavs i huvudsak att det inte fanns några godtagbara skäl för den behörighet som Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen) hade enligt nämnda § 1a, vare sig med hänsyn till de aktuella målens beskaffenhet, de organisatoriska särdragen hos nämnda domstol eller de handläggningsregler som gäller för domstolen. I sin dom uttalade Trybunał Konstytucyjny (Konstitutionsdomstolen) även att det faktum att denna bestämmelse förklarats stå i strid med konstitutionen ”med nödvändighet medför att alla pågående domstolsförfaranden som grundar sig på den upprädda bestämmelsen ska avslutas”.

27 Därefter ändrades artikel 44 i lagen om KRS genom ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (lagen om ändring av lagen om Nationella domstolsrådet och av förvaltningsprocesslagen) av den 26 april 2019 (Dz. U., 2019, position 914) (nedan kallad lagen av den 26 april 2019). Denna lag trädde i kraft den 23 maj 2019. Artikel 44 § 1 har följande lydelse:

”Den som deltar i förfarandet får överklaga till [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] under åberopande av att [KRS] resolution är rättsstridig, såvida inte annat föreskrivs i särskilda bestämmelser. Det är inte möjligt att överklaga beslut i enskilda ärenden som rör tillsättning av domartjänster vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)].”

28 Vidare föreskrivs följande i artikel 3 i lagen av den 26 april 2019: ”enskilda mål som avser överklaganden av [KRS] resolutioner avseende tillsättning av domartjänster vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)], och som pågår och inte avgjorts före den dag då denna lag träder i kraft, ska skrivas av från vidare handläggning”.

Den nya lagen om Högsta domstolen

29 I artikel 30 i ustawa o Sądzie Najwyższym (lagen om Högsta domstolen) av den 23 november 2002 (Dz. U., 2002, position 240) fastställdes pensionsåldern för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) till 70 år.

- 30 Ustawa o Sądzie Najwyższym (lagen om Högsta domstolen) av den 8 december 2017 (Dz. U., 2018, position 5) (nedan kallad den nya lagen om Högsta domstolen), trädde i kraft den 3 april 2018.
- 31 Såsom framgår av artiklarna 37 och 111 i den nya lagen om Högsta domstolen sänktes pensionsåldern för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) till 65 år. Dock kunde Republiken Polens president ge sitt samtycke till att berörda domare skulle kunna kvarstå i tjänst efter 65-årsdagen.
- 32 Till följd av EU-domstolens beslut av den 17 december 2018, kommissionen/Polen (C-619/18 R, EU:C:2018:1021), togs denna samtyckesmekanism bort genom ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Nawayższym (lagen om ändring av lagen om Högsta domstolen) av den 21 november 2018 (Dz. U., 2018, position 2507). Vidare innebar denna lag att den nya pensionsåldern på 65 år endast skulle gälla för de domare som trätt i tjänst vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) efter den 1 januari 2019, samt att de domare som trätt i tjänst före detta datum och som pensionerats enligt de i punkten ovan nämnda bestämmelserna skulle återinträda i tjänst.

Twisterna vid den nationella domstolen och den ursprungliga begäran om förhandsavgörande

- 33 Den 24 respektive den 28 augusti 2018 beslutade KRS att inte till Republiken Polens president lägga fram något förslag om att A.B. och C.D. skulle tillsättas på en domartjänst som var vakant vid brottmålsavdelningen vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), och ej heller om att E.F., G.H. och I.J. skulle tillsättas på någon av de sju domartjänster som var vakanta vid nämnda domstols tvistemålsavdelning. I dessa resolutioner föreslog KRS för övrigt att andra kandidater skulle tillsättas på de berörda domartjänsterna.
- 34 A.B., C.D., E.F., G.H. och I.J. överklagade dessa resolutioner till Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen), och framställde interimistiskt yrkande om att rätten skulle inhibera dessa resolutioner. I beslut av den 25 september, den 27 september och den 8 oktober 2018 förordnade nämnda domstol om inhibition av dessa resolutioner.
- 35 Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen) har i sin begäran om förhandsavgörande påpekat följande: I artikel 44 § 1b i lagen om KRS föreskrivs – till skillnad från tidigare tillämpliga bestämmelser – avseende enskilda mål rörande tillsättning av domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) att om samtliga deltagare i ett tillsättningsförfarande inte överklagat den resolution som avses i artikel 37 § 1 i lagen om KRS, så vinner resolutionen laga kraft vad gäller den del där beslut fattas om att tillsättningsförslag ska läggas fram inför Republiken Polens president, såvitt avser dem som inte anfört besvär. Bland dessa deltagare ingår de som föreslagits för tillsättning och som följaktligen inte har något intresse av att överklaga en sådan resolution. Detta innebär att den del av resolutionen där beslut fattas om att kandidater ska föreslås för tillsättning till domartjänster de facto alltid kommer att vinna laga kraft.
- 36 Den hänskjutande domstolen har vidare uppgett följande: Artikel 44 § 1a i lagen om KRS definierar den rättsskipningsfunktion som nämnda domstol ska utöva med avseende på sådana resolutioner i mycket allmänna ordalag; några klara och tydliga bedömningskriterier anges inte.
- 37 Den hänskjutande domstolen har slutligen uppgett följande: Det följer av artikel 44 § 4 i lagen om KRS att om domstol undanröjer den del av KRS resolution som avser beslutet att inte lägga fram ett förslag om att en sökande ska tillsättas som domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), så kan vederbörande eventuellt tillåtas att söka en sådan tjänst endast om det – vid tidpunkten då denna del av resolutionen undanröjdes – fortfarande pågick ett förfarande vid KRS. I annat fall kan vederbörande endast söka sådana tjänster som därefter utlyses som vakanta vid nämnda domstol. Därför är det i praktiken omöjligt för vederbörande att få till stånd en omprövning avseende den vakanta domartjänst som han eller hon har sökt. Vidare är det i praktiken omöjligt för vederbörande att bli utnämnd på denna domartjänst efter en prövning av överklagandet.

- 38 Mot denna bakgrund anser den hänskjutande domstolen att det rättsmedel som sålunda står till buds för dem som KRS inte föreslagit som domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) inte är effektivt. Enligt den hänskjutande domstolen krävs nämligen följande för att ett sådant rättsmedel ska vara effektivt: i) ett sådant överklagande måste ha suspensiv verkan med avseende på KRS resolution så att resolutionen inte kan vinna laga kraft och lämnas vidare till Republiken Polens president för utnämning av de kandidater som föreslagits, och denna suspensiva verkan ska gälla så länge som Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen) inte prövat överklagandet; ii) om överklagandet bifalles måste KRS företa en omprövning av klagandens ansökan och därvid avgöra om han eller hon ska tillsättas på den aktuella domartjänsten.
- 39 Mot denna bakgrund framstår det enligt den hänskjutande domstolen som oklart huruvida de nationella bestämmelser som nämns i punkterna 35–37 ovan är förenliga med unionsrätten. Den hänskjutande domstolen anser att det följer av EU-domstolens praxis att det enligt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU ankommer på medlemstaterna att säkerställa tillämpningen och efterlevnaden av unionsrätten samt att därvid, såsom föreskrivs i artikel 19.1 andra stycket FEU, fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för enskilda rättssubjekt inom de områden som omfattas av unionsrätten. Ett sådant skydd utgör ett grundläggande kännetecken för en rättsstat enligt artikel 2 FEU och det ska garanteras med iakttagande av de villkor som följer av artikel 47 i stadgan och artikel 9.1 i direktiv 2000/78.
- 40 Enligt den hänskjutande domstolen ska syftet med artikel 44 § 1b och § 4 i lagen om KRS – vad gäller den omständigheten att KRS resolutioner med förslag på tillsättning av domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) vinner laga kraft – bedömas även med beaktande av den nya lagen om Högsta domstolen. I artiklarna 37 och 111 i sistnämnda lag föreskrivs att pensionsåldern för domare i tjänst vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) ska sänkas till 65 år, samtidigt som det krävs samtycke från Republiken Polens president för att en domare ska få fortsätta sin domartjänstgöring efter 65-årsdagen.
- 41 Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat följande. De nationella bestämmelser som är tillämpliga vid överklagande av KRS resolutioner med förslag om tillsättning av domartjänster vid andra domstolar än vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) har inte ändrats, och de innehåller inte några sådana inskränkningar som de som anges i punkterna 35–37 ovan. De som söker tjänst som domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), å ena sidan, och de som söker tjänst som domare vid en annan domstol, å andra sidan, har således inte samma möjlighet att få sin sak prövad vid domstol i fråga om KRS resolutioner där vederbörande inte föreslås. En sådan särskilnad torde, om den inte motiveras av något mål av allmänintresse, kunna åsidosätta rätten till tillträde till offentlig tjänst på lika villkor samt den besvärsmätt som finns för att säkerställa denna rätt, vilka slås fast i artiklarna 45 och 60 i konstitutionen.
- 42 Denna särbehandling framstår som än mindre motiverad med tanke på att Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) har en mycket viktig funktion. Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) utövar tillsyn över rättskipningen vid alla lägre domstolar, vilket innebär att urvalsförfarandet för domare vid denna domstol särskilt påkallar en faktisk och rigorös prövning från behörig domstol.
- 43 Denna bristande effektivitet i fråga om domstolsprövning i samband med tillsättning av domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) föranleder ytterligare farhågor, med beaktande av hur KRS numera är sammansatt. Såsom framgår av artikel 9a i lagen om KRS väljs nämligen de femton KRS-ledamöterna från domarskrået inte längre av sina domarkollegor som tidigare, utan av sejmen; detta val görs bland kandidater som föreslagits av grupper om minst två tusen polska medborgare eller av grupper om minst tjugofem domare i aktiv tjänst, vilket torde medföra en risk för att KRS-ledamöterna hamnar i ett beroendeförhållande gentemot de politiska partier som finns i sejmen. Vad sedan gäller den nyinrättade sammansättningen av KRS, är det – då det saknas insyn i detta avseende – oklart huruvida ovannämnda villkor för ansökningar till en tjänst som KRS-ledamot verkligen har iakttagits.

44 Det är även, enligt den hänskjutande domstolen, problematiskt att KRS – gällande de femton ledamöter som företräder domarskrået – är sammansatt av fjorton domare från de allmänna domstolarna och en domare från förvaltningsdomstolarna, samtidigt som det inte finns någon ledamot som företräder domarna vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), vilket står i strid med vad som föreskrivs i artikel 187 § 2 i konstitutionen. Vidare är det problematiskt att bland dessa fjorton domare från de allmänna domstolar så återfinns ordförandena och vice-ordförandena för dessa domstolar, och dessa har tillsatts av den verkställande makten för att ersätta dem som entledigats av densamma. Detta skulle kunna innebära att den verkställande makten därmed har vunnit större inflytande inom KRS.

45 Mot denna bakgrund beslutade Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målen och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 2 FEU, jämförd med artiklarna 4.3 tredje stycket, 6.1 och 19.1 FEU, tillsammans med artikel 47 i [stadgan] och artikel 9.1 i direktiv 2000/78 samt artikel 267 tredje stycket FEUF, tolkas så, att det föreligger ett åsidosättande av rättsstatsprincipen samt rätten till ett effektivt rättsmedel och ett effektivt domstolsskydd om den nationella lagstiftaren i ett enskilt förfarande beträffande utövandet av domarämbetet vid en domstol i sista instans i en medlemsstat [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] visserligen föreskriver en rätt att överklaga till domstol, men det beslut från den gemensamma prövningen och bedömningen av alla sökande till domartjänster vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] vid det urvalsförfarande som föregår vidarebefordran av förslaget till utnämning till domare vid nämnda domstol emellertid vinner laga kraft och får effekt om det inte överklagas av samtliga deltagare i urvalsförfarandet, vilket även omfattar den kandidat vars förslag till utnämning vidarebefordrats och således inte har något intresse av att överklaga detta beslut, vilket innebär

- att rättsmedlet förlorar sin verkan och behörig domstol inte har någon möjlighet att genomföra en verklig kontroll av ovannämnda urvalsförfarande,
- att detta i en situation när förfarandet även omfattar de domartjänster vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] som hittills tillsatts med domare som omfattas av den nya lägre pensionsåldern, utan att de aktuella domarna har kunnat bestämma om de önskar utnyttja den lägre pensionsåldern, mot bakgrund av att principen om domares oavsättlighet – om det antas att denna åsidosätts – kan antas påverka omfattningen och resultatet av domstolskontrollen av det urvalsförfarande som genomförts?

2) Ska artikel 2 FEU, jämförd med artiklarna 4.3 tredje stycket och 6.1 FEU, tillsammans med artiklarna 15.1, 20, 21.1 och 52.1 i stadgan, samt artiklarna 2.1, 2.2 a och 3.1 a i direktiv 2000/78 samt artikel 267 tredje stycket FEUF, tolkas så,

- att det föreligger ett åsidosättande av rättsstatsprincipen, likabehandlingsprincipen och principen om likabehandling vid anställning inom offentlig förvaltning – det vill säga utövande av domarämbetet vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] – om det i ett enskilt förfarande beträffande utövandet av domarämbetet vid nämnda domstol visserligen föreskrivs en rätt att överklaga till behörig domstol, men en utnämning av domare vid Högsta domstolen som rör en ledig domartjänst, på grund av de bestämmelser som beskrivs i den första frågan avseende laga kraft, kan genomföras utan någon kontroll av nämnda urvalsförfarande från behörig domstol – under förutsättning att en sådan kontroll har begärts – och denna bristande kontrollmöjlighet innebär ett åsidosättande av rätten till likvärdig tillgång till offentlig tjänst, vilket strider mot det allmänna intresset, och

- att det innebär ett åsidosättande av principen om jämvikten mellan institutionerna om det organ i en medlemsstat som ska värna domstolarnas och domarnas oberoende (KRS) vid vilket förfarandet beträffande utövandet av domarämbetet vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] äger rum är sammansatt så, att företrädarna för domstolsväsendet i detta organ väljs av de lagstiftande myndigheterna?”

Förfarandet vid EU-domstolen samt ytterligare en tolkningsfråga

Ansökan om skyndsam handläggning och beviljandet av handläggning med förtur

- 46 Naczelný Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen) har ansökt om att EU-domstolen handlägger förevarande mål om förhandsavgörande skyndsamt, i enlighet med artikel 105 i domstolens rättegångsregler. Till stöd för sin ansökan har den hänskjutande domstolen uppgett att det finns skäl att handlägga målet skyndsamt mot bakgrund av betydelsen och beskaffenheten hos de nationella målen och de avgöranden som den hänskjutande domstolen har att meddela i dessa mål.
- 47 Det föreskrivs i artikel 105.1 i rättegångsreglerna att EU-domstolens ordförande, på ansökan av den hänskjutande domstolen eller i undantagsfall på eget initiativ, efter att ha hört referenten och generaladvokaten, får besluta att ett mål om förhandsavgörande ska handläggas skyndsamt, när målet är av sådan beskaffenhet att det måste avgöras utan dröjsmål.
- 48 En sådan skyndsam handläggning av ett mål utgör ett processrättsligt instrument som är avsett att hantera högst trängande fall (beslut av domstolens ordförande av den 20 december 2017, M.A. m.fl., C-661/17, ej publicerat, EU:C:2017:1024, punkt 17 och där angiven rättspraxis, och beslut av den 1 oktober 2018, Miasto Łowicz och Prokuratura Okręgowa w Płocku, C-558/18 och C-563/18, ej publicerat, EU:C:2018:923, punkt 18).
- 49 Det framgår även av domstolens praxis att förfarandet för skyndsam handläggning inte kan tillämpas när den känsliga och komplicerade karaktären hos de rättsliga problem som ett mål ger upphov till svårigen lämpar sig för tillämpningen av ett sådant förfarande, särskilt när det inte framstår som lämpligt att förkorta den skriftliga delen av förfarandet vid domstolen (beslut av den 8 april 2020, kommissionen/Polen, C-791/19 R, EU:C:2020:277, punkt 102 och där angiven rättspraxis).
- 50 I förevarande fall beslutade domstolens ordförande den 31 januari 2019, efter att ha hört referenten och generaladvokaten, att ansökan om skyndsam handläggning inte kunde bifallas. Som skäl för avslagsbeslutet angavs att det i begäran om förhandsavgörande inte fanns tillräckligt underlag för att fastställa om det var fråga om sådana synnerliga omständigheter som motiverar att målet avgörs utan dröjsmål. Det framgår nämligen av begäran om förhandsavgörande att de nationella målen avser överklaganden som ingetts av personer som ansökt om att tillsättas som domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), och dessa överklaganden riktar sig mot resolutioner där KRS beslutat att inte föreslå dessa personer till dessa domartjänster. Vidare framgår det av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen förordnat om inhibition av dessa resolutioner.
- 51 Mot denna bakgrund gör EU-domstolen följande bedömning. Det har inte – utifrån den hänskjutande domstolens uppgifter och förklaringar, vilka utan ytterligare preciseringar endast hänför sig till de nationella målens betydelse och beskaffenhet (se punkt 46 ovan) – framkommit att detta mål (som för övrigt aktualiserar mycket känsliga och komplicerade rättsfrågor) påkallar sådan skyndsamhet att det finns anledning att undantagsvis frångå de handläggningsregler som i vanliga fall ska tillämpas i mål om förhandsavgörande.

- 52 Som svar på EU-domstolens begäran om kompletterande upplysningar, preciserade den hänskjutande domstolen följande i en skrivelse av den 14 februari 2019. Det är visserligen riktigt att den hänskjutande domstolen förordnat om inhibition av de aktuella resolutionerna. Inte desto mindre har Republiken Polens president den 10 oktober 2018 låtit tillsätta åtta nya domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), vilka hade föreslagits av KRS i dessa resolutioner. Dessa åtta nya domare har dock inte rent faktiskt tillträtt sina tjänster vid berörda avdelningar vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), eftersom avdelningsordförandena – med hänsyn till att det framstod som oklart huruvida tillsättningen av de aktuella personerna var lagenlig, men även av rättssäkerhetshänsyn – hade förordnat att dessa personer tills vidare inte skulle påbörja sin tjänstgöring vid avdelningarna, så länge som den hänskjutande domstolen inte meddelat dom i de nationella målen.
- 53 Mot denna bakgrund beslutade EU-domstolens ordförande den 26 februari 2019 att förevarande mål skulle handläggas med förtur, i enlighet med artikel 53.3 i rättegångsreglerna.

Ytterligare en tolkningsfråga samt återupptagande av den skriftliga delen av förfarandet

- 54 Efter det att den skriftliga delen av förfarandet hade avslutats beslutade den hänskjutande domstolen, den 26 juni 2019, att vilandeförklara de nationella målen i den del Prokurator Generalny (Riksåklagaren, Polen) yrkat att den hänskjutande domstolen skulle skriva av målen från vidare handläggning. Som grund för sitt avskrivningsyrkande åberopade Prokurator Generalny *dels* den dom som Trybunał Konstytucyjny (Konstitutionsdomstolen) meddelat den 25 mars 2019 (se punkt 26 ovan), *dels* artikel 3 i lagen av den 26 april 2019 (se punkt 28 ovan).
- 55 I domen av den 25 mars 2019 förklarade Trybunał Konstytucyjny (Konstitutionsdomstolen) att artikel 44 § 1a i lagen om KRS är konstitutionsvidrig. Den hänskjutande domstolen anser att denna förklaring endast har verkan framåt i tiden, och att den inte kan påverka enskilda rättssubjekts rätt att få sin sak prövad vid domstol då dessa (såsom är fallet i de nationella målen) har gett in överklaganden före nämnda dom, och avseende omständigheter som ägt rum dessförinnan. Vidare anser den hänskjutande domstolen att det uttryckligen följer av nämnda dom att Trybunał Konstytucyjny (Konstitutionsdomstolen) inte har ifrågasatt själva behovet av att man ska kunna överklaga vid domstol, vilket tvärtom framgår av konstitutionen och rättspraxis från Trybunał Konstytucyjny; det enda som Trybunał Konstytucyjny i sin dom har ifrågasatt är vilken domstol som är behörig att handlägga ett sådant överklagande. Således torde denna dom innebära att en annan domstol än den hänskjutande domstolen i så fall åtminstone ska förbli behörig att pröva målen.
- 56 Den hänskjutande domstolen har angett att den nya problemställning som rätten nu har att ta ställning till snarare har uppkommit med anledning av lagen av den 26 april 2019. I denna lag anges att sådana mål som de nu aktuella nationella målen ska skrivas av från vidare handläggning. Vidare anges det i nämnda lag att enskilda rättssubjekt härnäst inte ska ha någon besvärsmålsrätt i enskilda ärenden som handlar om tillsättning av domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen). Det anges dock inte att någon annan domstol ska vara behörig att pröva den typen av mål.
- 57 Enligt den hänskjutande domstolen kan de unionsbestämmelser som är föremålet för de båda ursprungliga tolkningsfrågorna – liksom det behov som följer av dessa unionsbestämmelser av att av hänsyn till rättsstatsprincipen säkerställa ett effektivt rättsmedel vid domstol samt av att inte förta verkan av det samarbete mellan den hänskjutande domstolen och EU-domstolen som aktualiserats genom begäran om förhandsavgörande – utgöra hinder för sådana nationella lagbestämmelser som på så sätt förvärrar den nationella lagstiftningens bristande förenlighet med nämnda unionsbestämmelser.

58 Mot denna bakgrund beslutade Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen) den 26 juni 2019 att vilandeförklara målet och ställa ytterligare en tolkningsfråga till EU-domstolen (nedan kallad den tredje frågan). Denna fråga har följande lydelse:

”Ska artikel 2 FEU, jämförd med artikel 4.3 tredje stycket, artikel 6.1 och artikel 19.1 FEU, tillsammans med artikel 47 i [stadgan] och artikel 9.1 i direktiv 2000/78 ... samt artikel 267 tredje stycket FEUF tolkas så, att ett åsidosättande av rättsstatsprincipen och rätten till domstolsprövning och rätten till ett effektivt domstolsskydd uppkommer i en situation där den nationella lagstiftaren fråntar den nationella rättsordningen de relevanta bestämmelserna avseende [Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolens)] behörighet och rätten att till denna domstol överklaga resolutioner från [KRS] och inför en lösning genom vilken mål avseende dessa överklaganden, som har inletts men inte avslutats före det datum då ändringar (undantag) införts, enligt lag ska skrivas av från vidare handläggning, vilket innebär:

- att rätten till domstolsprövning undergrävs i den del den avser omprövning av ovannämnda resolutioner från [KRS] och kontrollen av huruvida det urvalsförfarande genom vilket dessa resolutioner antogs genomfördes på rätt sätt, och
- att undergrävandet av rätten till domstolsprövning även medför att den nationella domstol som ursprungligen var behörig att pröva ovannämnda mål och som har ställt tolkningsfrågor till EU-domstolen efter att ett förfarande för överprövning av ovannämnda resolutioner från [KRS] inletts i behörig ordning, i efterhand fråntas möjligheten i ett pågående enskilt mål som (ursprungligen) omfattades av dess behörighet att använda sig av förfarandet för hänskjutande av en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen och rätten att förvänta sig ett avgörande från denna domstol, vilket därmed utgör ett åsidosättande av principen om lojalt samarbete?”

59 Denna begäran om kompletterande förhandsavgörande delgavs berörda parter, och EU-domstolen beslutade att återuppta den skriftliga delen av förfarandet så att parterna skulle kunna yttra sig över den tredje frågan.

Begäran om återupptagande av den muntliga delen av förfarandet

60 Efter att den hänskjutande domstolen samt parterna och övriga berörda underrättats om när denna dom skulle komma att meddelas, har Riksåklagaren och den polska regeringen, i skrivelser som inkom till EU-domstolens kansli den 4 respektive den 15 februari 2021, begärt att EU-domstolen ska återuppta den muntliga delen av förfarandet.

61 Till stöd för sin begäran har Riksåklagaren gjort gällande följande. Riksåklagaren delar inte generaladvokatens slutsatser i vissa delar av förslaget till avgörande angående behovet av domstolsprövning i fråga om domartillsättningsärenden. Enligt Riksåklagaren är generaladvokatens slutsatser diskutabla, oklara och motsägelsefulla. Dessutom baseras förslaget till avgörande i dessa delar på omständigheter som inte avhandlats mellan parterna och övriga berörda i tillräcklig utsträckning. Vidare skiljer sig analysen i nämnda förslag till avgörande i vissa avseenden från analysen i generaladvokat Hogans förslag till avgörande i målet Republika (C-896/19, EU:C:2020:1055). Slutligen nämnde generaladvokaten den dom som meddelats den 1 december 2020 av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i målet Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418). Detta utgör emellertid en ny omständighet som inte kunnat avhandlas mellan parterna och övriga berörda.

62 Även den polska regeringen har i sin begäran uppgett sig inte dela generaladvokatens slutsatser i förslaget till avgörande. Enligt den polska regeringen har generaladvokaten gjort en alltför extensiv tolkning av artikel 19.1 andra stycket FEU; dessutom finns det en diskrepans mellan denna tolkning och den tolkning som gjordes i generaladvokat Hogans förslag till avgörande i målet Republika

(C-896/19, EU:C:2020:1055) och i beslut meddelat av EU-domstolens vice ordförande den 10 september 2020, rådet/Sharpston (C-424/20 P(R), ej publicerat, EU:C:2020:705). Om den muntliga delen av förfarandet återupptogs, skulle detta dessutom innebära att parterna och övriga berörda gavs tillfälle att yttra sig angående de eventuella konsekvenser som kan bli följden av domen av den 1 december 2020 från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i målet Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418).

- 63 EU-domstolen erinrar om att det i stadgan för Europeiska unionens domstol och i rättegångsreglerna inte föreskrivs någon möjlighet för de som avses i artikel 23 i stadgan 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).
- 64 Vidare ska generaladvokaten, enligt artikel 252 andra stycket FEUF, vid offentliga domstolssessioner, fullständigt opartiskt och oavhängigt, lägga fram motiverade yttranden i ärenden som enligt stadgan för Europeiska unionens domstol kräver deras deltagande. EU-domstolen är inte bunden av vare sig förslaget till avgörande eller av den motivering som ligger till grund för generaladvokatens förslag. Att någon av de berörda 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).
- 65 I enlighet med artikel 83 i domstolens rättegångsregler får domstolen emellertid efter att ha hört generaladvokaten, när som helst, besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om en part, efter det att den muntliga delen har förklarats avslutad, har lagt fram en ny omständighet som kan ha ett avgörande inflytande på målets utgång, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan parterna eller de berörda.
- 66 EU-domstolen finner emellertid, efter att ha hört generaladvokaten, att den – efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen – har tillräcklig kännedom om samtliga omständigheter för att avgöra målet. Vidare ska målet inte avgöras på grundval av ett argument som inte avhandlats mellan parterna och övriga berörda. Slutligen har det inte i någon av begäran om återupptagande av den muntliga delen av förfarandet framkommit någon ny omständighet som kan ha ett inflytande på målets utgång. Mot denna bakgrund saknas det anledning att återuppta den muntliga delen av förfarandet.

Prövning av tolkningsfrågorna

EU-domstolens behörighet

- 67 Enligt Riksåklagaren är det medlemsstaterna som har exklusiv behörighet när det gäller problematiken med rättsmedel i fråga om tillsättning av domartjänster. Detta rättsområde faller utanför tillämpningsområdet för unionsrätten. Följaktligen anser Riksåklagaren att EU-domstolen saknar behörighet i denna fråga.
- 68 EU-domstolen gör i denna del följande bedömning. Det är visserligen medlemsstaterna som har befogenhet att organisera domstolsväsendet i respektive land. Medlemsstaterna är dock skyldiga att därvid iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten (dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet), C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 52 och där angiven rättspraxis, och dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny, C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 36 och där angiven rättspraxis). Detta kan bland annat gälla nationella bestämmelser med materiella rekvisit och handläggningsformer i ärenden då beslut ska fattas om tillsättning av domartjänster jämte, i förekommande fall, bestämmelser om domstolsprövning

vid sådana tillsättningsförfaranden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära ärenden vid Högsta domstolen), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, nedan kallad domen i de förenade målen A.K. m.fl., EU:C:2019:982, punkterna 134–139 och 145).

- 69 Vidare tar Riksåklagarens invändningar i huvudsak sikte på själva räckvidden av de unionsbestämmelser som avses i punkt 1 ovan och följaktligen på hur dessa bestämmelser ska tolkas. Det är uppenbart att det är EU-domstolen som med stöd av artikel 267 FEUF är behörig att göra en sådan tolkning (se, analogt, domen i de förenade målen A.K. m.fl., punkt 74).
- 70 Således anser EU-domstolen sig vara behörig att pröva respektive begäran om förhandsavgörande.

Den tredje frågan

- 71 EU-domstolen kommer att pröva den tredje tolkningsfrågan först. Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida *dels* artiklarna 2, 4.3 tredje stycket och 19.1 andra stycket FEU, artikel 47 i stadgan och artikel 9.1 i direktiv 2000/78, *dels* artikel 267 FEUF, ska tolkas så, att dessa bestämmelser utgör hinder för att ändringar vidtas i den nationella rättsordningen i) som innebär att en nationell domstol fräntas sin behörighet att som enda och sista instans pröva mål där sökande till domartjänster vid en domstol, såsom Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), har överklagat beslut som meddelats av ett organ, såsom KRS, att för Republiken Polens president inte föreslå dessa sökanden utan i stället andra sökanden för dessa tjänster, ii) som föreskriver att dylika besvärsmål ska skrivas av från vidare handläggning då de fortfarande är anhängiga, varvid det inte blir möjligt att pröva dessa mål, ej heller att anhängiggöra dem på nytt, samt iii) som därvid fråntar en sådan nationell domstol möjligheten att få svar på tolkningsfrågor som den ställt till EU-domstolen. Om denna fråga besvaras jakande, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida principen om unionsrättens företräde ska tolkas så, att det åligger den hänskjutande domstolen att underlåta att tillämpa dessa lagändringar och därmed att den även fortsättningsvis ska anse sig vara behörig att pröva mål som anhängiggjorts innan dessa lagändringar trädde i kraft.

Huruvida den tredje frågan kan upptas till sakprövning

- 72 För det första har Riksåklagaren och den polska regeringen gjort gällande att den tredje frågan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom ett svar på denna fråga inte är ”nödvändigt för att döma i saken”, i den mening som avses i artikel 267 FEUF. Saken i de nationella mål som ska avgöras av den hänskjutande domstolen har nämligen förfallit.
- 73 Riksåklagaren och den polska regeringen har vidare anfört följande. Artikel 44 § 1a i lagen om KRS, som dittills varit behörighetsgrundande för den hänskjutande domstolen såvitt avser de nationella målen, har nämligen slutgiltigt och med allmängiltig verkan (*erga omnes*) upphävts genom den dom som meddelades av Trybunał Konstytucyjny (Konstitutionsdomstolen) den 25 mars 2019. I denna dom preciserade Trybunał Konstytucyjny (Konstitutionsdomstolen) följaktligen att handläggningen av alla de besvärsmål som inletts med denna bestämmelse som rättslig grund skulle avslutas. Dessutom föreskrivs i artikel 3 i lagen av den 26 april 2019 att dessa mål skulle skrivas av från vidare handläggning. Vidare är det enligt artikel 44 § 1 i lagen om KRS, i dess lydelse enligt lagen av den 26 april 2019, inte heller möjligt att överlämna till en annan domstol att pröva sådana mål eller att ge in ett överklagande på nytt.
- 74 EU-domstolen erinrar därvid, särskilt i fråga om regeln i artikel 3 i lagen av den 26 april 2019, om följande. EU-domstolen har redan slagit fast att liknande nationella bestämmelser i princip – för det fall den hänskjutande domstolen inte meddelat något avskrivningsbeslut eller beslut om att det saknas

anledning att avgöra de nationella målen – inte kan leda till att EU-domstolen finner att det saknas anledning att pröva de frågor som anges i begäran om förhandsavgörande (domen i de förenade målen A.K. m.fl., punkt 102).

- 75 Enligt rättspraxis anser EU-domstolen sig ha att ta ställning till en begäran om förhandsavgörande som getts in enligt artikel 267 FEUF så länge som den hänskjutande domstolen inte återkallat sin begäran (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punkt 10).
- 76 Vidare påpekar EU-domstolen att den hänskjutande domstolen, som för övrigt har beslutat att vilandeförklara de nationella målen avseende det där framställda avskrivningsyrkandet, har ställt den tredje frågan just för att få klarhet i huruvida de lagändringar som följer av lagen av den 26 april 2019 är förenliga med unionsrätten; om så inte är fallet, vill den hänskjutande domstolen med sin fråga få klarhet i huruvida den enligt unionsrätten får underlåta att tillämpa dessa lagändringar och följaktligen ogilla avskrivningsyrkandet samt fortsätta handläggningen av dessa mål.
- 77 Således är det nödvändigt att EU-domstolen besvarar den tredje frågan så att den hänskjutande domstolen – med tillämpning av de uttalanden som lämnas i detta svar – kan fatta de beslut som är avgörande för utgången i de nationella målen. Därmed kan EU-domstolen inte godta de invändningar som framförts av Riksåklagaren och den polska regeringen.
- 78 För det andra har den polska regeringen gjort gällande följande. Den tredje frågan kan inte tas upp till sakprövning. Unionen saknar nämligen behörighet i frågor om tillsättning av domartjänster i medlemsstaterna, vilket innebär att unionsrätten inte kan tolkas så, att medlemsstaterna är skyldiga att ge sökande till en domartjänst rätt att överklaga beslutet att inte tillsätta dem. Frågan huruvida det föreligger en sådan besvärsmått påverkar inte heller oavhängigheten hos de domare som faktiskt tillsatts efter det aktuella tillsättningsförfarandet. Ett sådant avgörande som det som i förevarande fall har begärts från EU-domstolen skulle ha normerande verkan, men inte tolkningsverkan, eftersom det är fråga om att ge den hänskjutande domstolen möjlighet att avgöra de nationella målen trots att det inte finns några allmänt tillämpliga lagregler som ger den hänskjutande domstolen behörighet på området. Detta torde emellertid, enligt den polska regeringen, strida mot artikel 4.2 FEU; enligt denna bestämmelse ska unionen respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras konstitutionella grundstrukturer. Vidare torde detta, alltjämt enligt den polska regeringen, undergräva oavhängigheten hos Trybunał Konstytucyjny (Konstitutionsdomstolen), som förklarar att den bestämmelse som låg till grund för den hänskjutande domstolens behörighet är konstitutionsvidrig.
- 79 EU-domstolen gör i denna del följande bedömning. I punkt 68 ovan har EU-domstolen påpekat 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.
- 80 Vidare konstaterar EU-domstolen följande. Den polska regeringens argument handlar i huvudsak om räckvidden hos, och därmed tolkningen av, de unionsbestämmelser som är föremål för den tredje tolkningsfrågan. Vidare handlar den polska regeringens argument om vilka verkningar som dessa unionsbestämmelser ska tillmätas, särskilt med beaktande av unionsrättens företrädare. Dylika argument avser prövningen i sak av den tredje tolkningsfrågan, och de kan följaktligen inte i sig innebära att denna fråga ska avvisas.
- 81 Ett avgörande från EU-domstolen – vari det slås fast att det finns en skyldighet enligt unionsrätten för den hänskjutande domstolen att underlåta att tillämpa de aktuella nationella reglerna och även fortsättningsvis anse sig vara laga domstol – skulle göra sig gällande gentemot den hänskjutande

domstolen, utan att inhemska bestämmelser, inklusive sådana som handlar om konstitutionella grundstrukturer, kan utgöra hinder för detta (se, analogt, domen i de förenade målen A.K. m.fl., punkt 112).

- 82 För det tredje anser Riksåklagaren att den hänskjutande domstolen, i strid med vad som krävs enligt artikel 94 i rättegångsreglerna, inte har angett vilka kopplingar som finns mellan, å ena sidan, de i de nationella målen tillämpliga nationella bestämmelserna och, å andra sidan, de unionsbestämmelser som är föremål för tolkningsfrågorna. Den hänskjutande domstolen har i synnerhet inte undersökt om, och ej heller hur, en medlemsstat ska åläggas en skyldighet att säkerställa domstolsprövning av de aktuella förslagen till domartillsättning. Den enda möjligheten att underlåta att tillämpa artikel 3 i lagen av den 26 april 2019 är utan verkan i detta avseende. I och med den dom som meddelades av Trybunał Konstytucyjny (Konstitutionsdomstolen) den 25 mars 2019 saknar den hänskjutande domstolen nämligen även fortsättningsvis möjlighet att i sak avgöra de aktuella målen.
- 83 EU-domstolen konstaterar emellertid i detta avseende följande, med hänvisning till vad som redan anförts i punkt 81 ovan. Det framgår av de omständigheter som nämns i punkterna 26–28 och 54–57 ovan att begäran om kompletterande förhandsavgörande innehåller alla de uppgifter, inklusive uppgifter om den dom som Trybunał Konstytucyjny (Konstitutionsdomstolen) meddelade den 25 mars 2019, som behövs för att EU-domstolen ska kunna besvara den tredje frågan.
- 84 Mot denna bakgrund finner EU-domstolen att den tredje frågan kan tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

– Direktiv 2000/78 och artikel 47 i stadgan

- 85 EU-domstolen påpekar inledningsvis, i likhet med vad KRS, Riksåklagaren, den polska regeringen och Europeiska kommissionen har gjort gällande, att direktiv 2000/78, och särskilt direktivets artikel 9.1, inte är tillämpligt i de nationella målen.
- 86 Såsom följer av artikel 1 och artikel 2.1 i direktiv 2000/78 avser direktivet endast diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Det framgår emellertid inte av begäran om förhandsavgörande att de nationella målen skulle handla om särbehandling på grund av någon av dessa diskrimineringsgrunder. Det enda sätt som nämnts av den hänskjutande domstolen på vilket klagandena kan ha varit föremål för särbehandling består i att olika regler gäller för den som vill överklaga KRS resolutioner där förslag tillställs Republiken Polens president i domartillsättningsärenden; de regler som gäller för den som vill överklaga resolutioner rörande tillsättning av domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) är nämligen inte identiska med de regler som gäller för den som vill överklaga resolutioner rörande tillsättning av domartjänster vid andra domstolar.
- 87 Vad vidare gäller artikel 47 i stadgan, erinrar EU-domstolen om följande. Denna regel stadfäster principen om ett effektivt domstolsskydd, och därigenom garanteras var och en vars unionsrättsliga fri- och rättigheter har kränkts en rätt till effektivt rättsmedel inför domstol (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 55 och där angiven rättspraxis).
- 88 Erkännandet av denna rätt förutsätter således i ett enskilt fall, såsom framgår av artikel 47 första stycket i stadgan, att den som åberopar rätten gör gällande fri- eller rättigheter som garanteras i unionsrätten (dom av den 6 oktober 2020, État luxembourgeois (rätt att överklaga en begäran om upplysningar i skattefrågor), C-245/19 och C-246/19, EU:C:2020:795, punkt 55).

89 Det framgår emellertid inte av uppgifterna i begäran om förhandsavgörande att syftet med de nationella målen skulle vara att tillerkänna klagandena en rättighet som de har enligt en unionsbestämmelse. Såsom har angetts i punkterna 85 och 86 ovan är bestämmelserna i direktiv 2000/78 inte tillämpliga i de nationella målen, vilket innebär att dessa bestämmelser inte heller kan ligga till grund för att stadgan, särskilt artikel 47 däri, skulle vara tillämplig i dessa mål.

– Artikel 267 FEUF och artikel 4.3 FEU

90 Kärnan i det domstolssystem som inrättats genom fördragen utgörs av förfarandet för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF. Genom att det inrättas en dialog mellan EU-domstolen och domstolarna i medlemsstaterna syftar förfarandet till att säkerställa en enhetlig tolkning av unionsrätten och 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 dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl., C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 41).

91 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 dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl., C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

92 Med förbehåll för de undantag som angetts i EU-domstolens praxis utgör denna möjlighet – vad gäller en sådan domstol som den hänskjutande domstolen, 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 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, punkt 32, och domen i de förenade målen A.K. m.fl., punkt 103).

93 Enligt fast rättspraxis kan således en regel i nationell rätt inte 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 (se, för ett liknande resonemang, domen i de förenade målen A.K. m.fl., punkt 103 och där angiven rättspraxis). För att säkerställa att denna möjlighet respektive skyldighet verkligen blir effektiva måste en nationell domstol kunna vidhålla sin begäran om förhandsavgörande efter att den getts in till EU-domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny, C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 58).

94 En nationell bestämmelse som bland annat kan medföra att en nationell domstol föredrar att inte begära förhandsavgörande från EU-domstolen för att inte behöva förklaras obehörig, äventyrar dessutom den behörighet som tillkommer nationella domstolar enligt artikel 267 FEUF och den kan följaktligen undergräva det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som inrättats genom systemet med begäran om förhandsavgörande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 25).

95 Det är visserligen i princip tillåtet för en medlemsstat att exempelvis ändra sina nationella regler om fördelning av domstolars behörighet, vilket möjligtvis medför att den rättsliga grunden för behörigheten för en nationell domstol som hänskjutit en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen upphävs. Vidare är det i princip tillåtet för en medlemsstat att anta grundläggande regler som indirekt leder till att saken i det mål inom ramen för vilket en begäran om

förhandsavgörande har hänskjutits förfaller. En medlemsstat får däremot inte – vid äventyr av att den annars åsidosätter artikel 267 FEUF, jämförd med artikel 4.3 tredje stycket FEU – ändra sin nationella lagstiftning på ett sätt som specifikt innebär att en nationell domstol inte kan vidhålla en hänskjuten begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, vilket därigenom medför att EU-domstolen förhindras från att ta ställning till en sådan begäran; vidare får en medlemsstat inte heller ändra sin nationella lagstiftning på ett sätt som innebär att det fortsättningsvis blir omöjligt för en nationell domstol att till EU-domstolen återigen ställa liknande frågor.

- 96 Det är till syvende och till sist den hänskjutande domstolen som ska uttala sig om detta är fallet i de aktuella målen. EU-domstolen är nämligen enligt artikel 267 FEUF inte behörig att tillämpa unionsbestämmelserna på ett visst fall, utan är endast behörig att uttala sig om tolkningen av fördragen och de rättsakter som beslutats av unionsinstitutionerna. Enligt fast rättspraxis kan EU-domstolen emellertid, inom ramen för det samarbete mellan domstolar som har inrättats genom nämnda artikel, med utgångspunkt i handlingarna i målet tillhandahålla den nationella domstolen de uppgifter om unionsrättens tolkning som den kan behöva för att bedöma verkningarna av en viss unionsbestämmelse (dom av den 16 juli 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, punkt 71 och där angiven rättspraxis, och domen i de förenade målen A.K. m.fl., punkt 132).
- 97 I detta avseende påpekar EU-domstolen följande. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att artikel 3 i lagen av den 26 april 2019 (som föreskriver att sådana överklaganden som de i de nationella målen ska skrivas av från vidare handläggning) och artikel 44 § 1 i lagen om KRS, i dess lydelse enligt lagen av den 26 april 2019 (som förhindrar att sådana överklaganden kan ges in i framtiden) förefaller utgöra hinder för den hänskjutande domstolen att vidhålla en till EU-domstolen hänskjuten begäran om förhandsavgörande, vilket därigenom medför att EU-domstolen förhindras från att ta ställning till denna begäran. Vidare förefaller dessa lagbestämmelser innebära att det fortsättningsvis blir omöjligt för en nationell domstol att till EU-domstolen återigen ställa frågor av liknande slag som de som ställts i nämnda begäran om förhandsavgörande.
- 98 Vad vidare gäller det sammanhang i vilket dessa lagbestämmelser antagits, framhåller EU-domstolen följande omständigheter som framgår av utredningen i målet.
- 99 Den polska lagstiftaren har, för det första, nyligen redan antagit en rättsregel som föreskriver att andra mål vid en nationell domstol ska skrivas av från vidare handläggning; även dessa mål handlar om huruvida lagreformer som påverkar det polska domstolväsendet kan anses vara förenliga med de unionsrättsliga bestämmelserna om domstolars oavhängighet. Den polska lagstiftaren antog denna rättsregel trots att tolkningsfrågor beträffande denna förenlighet och avseende dessa mål var föremål för prövning vid EU-domstolen (se, i detta avseende, domen i de förenade målen A.K. m.fl., punkterna 90 och 102–104).
- 100 För det andra framgår följande av utredningen i målet vid EU-domstolen. De polska myndigheterna har nyligen vidtagit ännu fler åtgärder för att förmå polska domstolar att ställa färre frågor till EU-domstolen angående oavhängigheten hos domstolarna i Polen. Dessutom har de polska myndigheterna vidtagit åtgärder för att ifrågasätta beslut från polska domstolar där dessa begärt förhandsavgörande från EU-domstolen.
- 101 EU-domstolen erinrar i detta hänseende om följande. De polska domstolar som har begärt förhandsavgöranden från EU-domstolen 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) har vid EU-domstolen uppgett att de båda domare som initierat dessa frågor till EU-domstolen varit föremål för en utredning. Syftet med denna utredning var att klarlägga om det eventuellt skulle inledas ett disciplinförfarande mot domarna, bland annat angående frågan huruvida de möjligtvis hade överskridit sin behörighet genom att begära förhandsavgöranden från EU-domstolen (dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny, C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkterna 20 och 21).

- 102 Dessutom har Rzecznik Praw Obywatelskich (ombudsmannen, Polen), inom ramen för detta mål, hänvisat till att Riksåklagaren, som även är justitieminister, den 5 oktober 2018 väckt talan vid Trybunał Konstytucyjny (Konstitutionsdomstolen). Riksåklagaren har därvid yrkat att Trybunał Konstytucyjny (Konstitutionsdomstolen) ska fastställa att artikel 267 FEUF inte är förenlig med konstitutionen, i det att det enligt artikel 267 FEUF är möjligt för polska domstolar att till EU-domstolen ställa frågor om det polska domstolväsendets struktur och organisering samt om polska domstolars handläggning av mål och ärenden.
- 103 Vad för det tredje gäller den polska regeringens argument att antagandet av lagen av den 26 april 2019 endast var en följd av domen av den 25 mars 2019, där Trybunał Konstytucyjny (Konstitutionsdomstolen) förklarade att artikel 44 § 1a i lagen om KRS är konstitutionsvidrig (det var nämnda bestämmelse som utgjorde grunden för den hänskjutande domstolens behörighet att pröva sådana mål som de nationella målen), påpekar EU-domstolen emellertid följande. Det framgår av uttalanden från den hänskjutande domstolen, som är den som har att tolka nationell rätt inom ramen för förfarandet för förhandsavgörande, att Trybunał Konstytucyjny (Konstitutionsdomstolen) i nämnda dom angett att det även fortsättningsvis – enligt artiklarna 45 och 60 i konstitutionen, och enligt rättspraxis från Trybunał Konstytucyjny på området – finns ett intakt krav på att det ska vara möjligt att få till stånd en domstolsprövning av beslut om tillsättning av domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen).
- 104 Det framgår även av begäran om förhandsavgörande att den polska lagstiftaren – genom att, i motsats till vad som följer av uttalandena i den dom som meddelades av Trybunał Konstytucyjny (Konstitutionsdomstolen) den 25 mars 2019, göra det omöjligt för enskilda rättssubjekt som gett in överklaganden (som i förevarande fall) att få sin sak prövad vid en domstol till vilken dessa överklaganden hade kunnat överföras eller till vilken dessa enskilda rättssubjekt på nytt hade kunnat inge överklagande – definitivt gjort det omöjligt för EU-domstolen, såväl i nutid som i framtid, att ta ställning till sådana frågor som de som hänskjutits i förevarande mål.
- 105 För det fjärde, och såsom återigen angetts av den hänskjutande domstolen, påpekar EU-domstolen följande. Lagen av den 26 april 2019 har inneburit att det inte längre är möjligt att vid domstol överklaga de resolutioner varigenom KRS inför Republiken Polens president föreslår vem som ska tillsättas som domare; detta gäller emellertid endast de KRS-resolutioner som avser tillsättning av domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), således just sådana resolutioner som de som är föremål för prövning i de nationella målen och som föranlett Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen) att begära förhandsavgörande från EU-domstolen. Såvitt gäller de KRS-resolutioner som avser tillsättning av andra domartjänster i Polen är det nämligen även fortsättningsvis möjligt att få sin sak prövad vid domstol.
- 106 Dessa omständigheter och överväganden (se punkterna 99–105 ovan) kan – i det att de konvergerar och därmed är systemrelaterade – vara indicier som kan klargöra den bakgrund mot vilken den polska lagstiftaren antog lagen av den 26 april 2019. Såsom det har erinrats om ovan (se punkt 96) ankommer det till syvende och sist uteslutande på den hänskjutande domstolen att, inom ramen för dialogen i ett mål om förhandsavgörande, bedöma de faktiska omständigheterna. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att definitivt bedöma huruvida dessa omständigheter, liksom alla andra relevanta omständigheter som den i förekommande fall kommer att få kännedom om i detta avseende, gör det möjligt att anse att denna lag har haft den specifika verkan att den hänskjutande domstolen förhindras att vidhålla en till EU-domstolen redan hänskjuten begäran om förhandsavgörande (såsom den ursprungliga begäran som i förevarande fall hänskjutits till EU-domstolen), vilket därigenom medför att EU-domstolen förhindras från att ta ställning till denna begäran, samt huruvida dessa omständigheter innebär att det fortsättningsvis blir omöjligt för en nationell domstol att till EU-domstolen återigen ställa frågor av liknande slag som de som ställts i den ursprungliga begäran om förhandsavgörande.

107 För det fall den hänskjutande domstolen gör denna bedömning, ska det således fastställas att en sådan lagstiftning äventyrar inte bara den behörighet som tillkommer nationella domstolar enligt artikel 267 FEUF och medför att samarbetet mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna inom ramen för systemet med begäran om förhandsavgörande blir mindre effektivt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 25); dessutom ska det fastställas att en sådan lagstiftning mer generellt äventyrar EU-domstolens fullgörande av sin uppgift enligt artikel 19.1 första stycket FEU, nämligen att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen, samt artikel 4.3 tredje stycket FEU.

– *Artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU*

108 Det ankommer på de nationella domstolarna och på EU-domstolen att i enlighet med artikel 19 FEU, som ger uttryck för det värde som rättsstaten utgör enligt artikel 2 FEU, säkerställa att unionsrätten tillämpas fullt ut i samtliga medlemsstater och att säkerställa domstolsskyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten (dom av den 5 november 2019, kommissionen/Polen (Allmänna domstolars oavhängighet), C-192/18, EU:C:2019:924, punkt 98 och där angiven rättspraxis).

109 Medlemsstaterna ska i detta syfte, och såsom föreskrivs i artikel 19.1 andra stycket FEU, fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för enskilda rättssubjekt inom de områden som omfattas av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 november 2019, kommissionen/Polen (Allmänna domstolars oavhängighet), C-192/18, EU:C:2019:924, punkt 99 och där angiven rättspraxis).

110 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 enligt fast rättspraxis 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, och den har numera även stadfästs i artikel 47 i stadgan (dom av den 5 november 2019, kommissionen/Polen (Allmänna domstolars oavhängighet), C-192/18, EU:C:2019:924, punkt 100 och där angiven rättspraxis).

111 Det ska påpekas, beträffande det materiella tillämpningsområdet för artikel 19.1 andra stycket FEU, 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 5 november 2019, kommissionen/Polen (Allmänna domstolars oavhängighet), C-192/18, EU:C:2019:924, punkt 101 och där angiven rättspraxis).

112 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 5 november 2019, kommissionen/Polen (Allmänna domstolars oavhängighet), C-192/18, EU:C:2019:924, punkt 103 och där angiven rättspraxis).

113 Vad gäller de nu aktuella nationella målen erinrar EU-domstolen om följande. Den hänskjutande domstolen har att pröva mål där sökande till domartjänster vid tvistemåls- och brottmålsavdelningarna vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) har överklagat resolutioner där KRS beslutat *dels* att inte godta deras ansökan, *dels* att till Republiken Polens president föreslå att andra sökanden ska tillsättas på de aktuella tjänsterna.

- 114 Det är, för det första, i målet utrett att Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), särskilt dess tvistemåls- och brottmålsavdelningar, kan ha att avgöra frågor som avser tillämpningen eller tolkningen av unionsrätten. Dessa avdelningar vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) ingår därmed – såsom en ”domstol” i den mening som avses i unionsrätten – i det polska rättsmedelssystemet inom ”de områden som omfattas av unionsrätten”, i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU, och avdelningarna 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 där angiven rättspraxis).
- 115 För det andra erinrar EU-domstolen om följande. En grundförutsättning för att detta krav på effektivt domstolsskydd enligt artikel 19.1 andra stycket FEU ska kunna säkerställas av sådana avdelningar är att deras oavhängighet upprätthålls, såsom detta 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 (dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet), C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 57 och där angiven rättspraxis).
- 116 Detta krav på oavhängiga domstolar – vilket är ouplösligt 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 de 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 5 november 2019, kommissionen/Polen (Allmänna domstolars oavhängighet), C-192/18, EU:C:2019:924, punkt 106 och där angiven rättspraxis).
- 117 De skyddsregler som erfordras enligt unionsrätten för oavhängighet och opartiskhet förutsätter, enligt fast rättspraxis, att det finns regler, särskilt vad gäller organets sammansättning, utnämningar, tjänsternas varaktighet och grunderna för medlemmarnas röstnedläggelse, jäv och återkallande av röst, som utesluter allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande organets pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter och organets neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras (domen i de förenade målen A.K. m.fl., punkt 123 och där angiven rättspraxis).
- 118 Enligt maktfördelningsprincipen, som är kännetecknande för hur en rättsstat fungerar, ska domstolarnas oavhängighet garanteras särskilt gentemot den lagstiftande och den verkställande makten (domen i de förenade målen A.K. m.fl., punkt 124 och där angiven rättspraxis).
- 119 Domarna måste därvid skyddas gentemot yttre inblandning eller påtryckningar som skulle kunna äventyra deras oavhängighet. De regler som anges i punkt 117 ovan ska särskilt göra det möjligt att utesluta inte bara all direkt påverkan i form av instruktioner utan även mer indirekt påverkan som kan inverka på domarnas beslutsfattande (domen i de förenade målen A.K. m.fl., punkt 125 och där angiven rättspraxis).
- 120 För det tredje erinrar EU-domstolen om följande. Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor avseende tolkningen av artikel 19.1 andra stycket FEU för att få klarhet i huruvida denna bestämmelse kan medföra att det – i det särskilda sammanhang som avser tillsättning av domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) – är nödvändigt att upprätthålla en domstolsprövning av sådana resolutioner från KRS som de som är aktuella i de nationella målen. Vidare har den hänskjutande domstolen ställt dessa frågor för att få klarhet i vilka villkor som i sådant fall ska gälla för en sådan prövning.
- 121 De skyddsregler som erfordras enligt unionsrätten för oavhängighet och opartiskhet förutsätter särskilt, såsom angetts i punkt 117 ovan, att det finns regler för tillsättning av domartjänster.

- 122 Vad gäller villkoren för meddelande av beslut om tillsättning av domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), har EU-domstolen redan uttalat följande. Blotta omständigheten att det är Republiken Polens president som tillsätter dessa domstolsledamöter kan inte i sig anses innebära att dessa ledamöter står i ett beroendeförhållande till presidenten, ej heller att det går att ifrågasätta deras opartiskhet, om ledamöterna – när de väl tillsatts – inte blir föremål för påtryckningar och inte mottar några instruktioner för sin tjänsteutövning (domen i de ovannämnda förenade målen A.K. m.fl., punkt 133 och där angiven rättspraxis).
- 123 EU-domstolen har emellertid uttalat att det även fortsättningsvis är nödvändigt att försäkra sig om att de materiella rekvisit och de handläggningsregler som är tillämpliga då sådana tillsättningsbeslut ska fattas 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; EU-domstolen har även uttalat att det därvid är viktigt att dessa rekvisit och handläggningsregler utformas på ett sätt så att de krav som EU-domstolen erinrat om i punkt 119 ovan kan uppfyllas (domen i de ovannämnda förenade målen A.K. m.fl., punkterna 134 och 135 samt där angiven rättspraxis).
- 124 Efter att ha konstaterat att det följer av artikel 179 i konstitutionen att domarna vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) tillsatts av Republiken Polens president efter förslag från KRS, det vill säga det organ som enligt artikel 186 i konstitutionen ska värna domstolars och domares oavhängighet, så preciserade EU-domstolen, i punkt 137 i domen i de förenade målen A.K. 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 objektivet sätt, i det att detta därmed reglerar det bedömningsutrymme som Republiken Polens president har då presidenten utövar sin behörighet i detta avseende.
- 125 I punkt 138 i domen i de förenade målen A.K. m.fl., angav EU-domstolen emellertid att detta är fallet endast om organet i sig är oavhängigt i tillräcklig utsträckning i förhållande till den lagstiftande och den verkställande makten och i förhållande till den myndighet till vilken organet ska lämna sitt förslag angående vem som ska tillsättas.
- 126 Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat utgör det beslut genom vilket KRS lämnar förslag angående vem som ska tillsättas som domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), enligt artikel 179 i konstitutionen, en nödvändig förutsättning för att Republiken Polens president ska kunna utnämna någon till domare vid nämnda domstol. KRS spelar således en avgörande roll i tillsättningsförfarandet.
- 127 Frågan om i vilken utsträckning som KRS är oavhängigt i förhållande till den lagstiftande och den verkställande makten vid handläggningen av sådana ärenden kan – i en sådan kontext – vara av relevans vid prövningen av om de domare som väljs ut av KRS kan uppfylla de i unionsrätten uppställda kraven på oavhängighet och opartiskhet (se, för ett liknande resonemang, domen i de förenade målen A.K. m.fl., punkt 139).
- 128 EU-domstolen underströk även följande i punkt 145 i domen i de förenade målen A.K. m.fl.. Vid denna bedömning – och mot bakgrund av att de beslut som meddelas av Republiken Polens president i ärenden om tillsättning av domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) inte kan överklagas till domstol – kan det även vara viktigt att kontrollera hur det rättsmedel definierats som står till buds gentemot resolutioner från KRS i fråga om beslut om framställning av förslag på tillsättning av domare vid nämnda domstol, och särskilt om detta rättsmedel gör det möjligt att säkerställa ett effektivt domstolsskydd såvitt avser dessa resolutioner; i vart fall ska det gå att pröva om det förekommit befogenhetsöverskridande, maktmissbruk, felaktig rättstillämpning eller uppenbart felaktiga bedömningar.

- 129 Den omständigheten att det eventuellt inte är möjligt att vid domstol överklaga beslut i ärenden om tillsättning av domartjänster vid ett lands högsta domstol kan således i vissa fall inte visa sig vara problematisk, utifrån de krav som uppställs i unionsrätten, särskilt i artikel 19.1 andra stycket FEU. Detta gäller dock inte då samtliga relevanta omständigheter i denna process – i ett visst nationellt, såväl rättsligt som faktiskt, sammanhang, och särskilt då det plötsligt inte längre är möjligt att, såsom tidigare, överklaga vid domstol – medför att enskilda rättssubjekt systematiskt kan hysa tvivel beträffande de efter en sådan process tillsatta domarnas oavhängighet och opartiskhet.
- 130 Såsom anges i domen i de förenade målen A.K. m.fl. kan detta särskilt vara fallet då det – på grundval av sådana bedömningsomständigheter som dem som den hänskjutande domstolen har hänvisat till (se punkt 43 ovan) – framgår att osäkerhet råder i fråga om ett sådant organ som KRS kan anses vara oavhängigt i förhållande till den lagstiftande och den verkställande makten.
- 131 I punkterna 143 och 144 i domen i de förenade målen A.K. m.fl. har EU-domstolen redan – bland de relevanta omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av det oavhängighetskrav som ett sådant organ som KRS ska uppfylla – identifierat följande omständigheter: i) det nybildade KRS har inrättats genom att man förkortat den fyraåriga ämbetstiden för de ledamöter som fram till dess hade varit ledamöter i KRS; ii) trots att de femton ledamöter i KRS som valts inom domarskrået tidigare valts av sina domarkollegor så väljs de hädanefter av ett organ inom den polska lagstiftande makten; iii) eventuella oegentligheter som kan ha påverkat handläggningen av ärenden då vissa ledamöter i KRS i dess nya sammansättning tillsattes, samt iv) hur organet fullgör sitt konstitutionsfästa uppdrag att värna domstolarnas och domarnas oavhängighet, och hur organet utövar sin behörighet på olika områden. Mot denna bakgrund kan det vid nämnda bedömning även beaktas huruvida det eventuellt finns privilegierade kopplingar mellan, å ena sidan, ledamöterna i det på detta sätt inrättade KRS och, å andra sidan, den polska verkställande makten, vilket påtalats av den hänskjutande domstolen (se punkt 44 ovan).
- 132 I förevarande fall är det viktigt att även beakta andra i sammanhanget relevanta omständigheter som också de kan ge upphov till tvivel om KRS oavhängighet och om dess roll i tillsättningsärenden, såsom de ärenden som är föremål för prövning i de nationella målen. Detta kan i sin tur också föranleda tvivel om huruvida de efter en sådan process tillsatta domarna är oavhängiga.
- 133 EU-domstolen påpekar i detta avseende följande. Den lagreform som sedermera låg till grund för inrättandet av KRS i dess nya sammansättning genomfördes parallellt med antagandet av de starkt kritiserade bestämmelserna i 37 och 111 §§ i den nya lagen om Högsta domstolen, vilka den hänskjutande domstolen har hänvisat till. Därin föreskrivs en sänkning av pensionsåldern för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen); dessutom föreskrivs att denna sänkta pensionsålder ska gälla för domare i aktiv tjänst vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), samtidigt som Republiken Polens president ges befogenhet att efter eget skön låta dessa domare fortsätta sin aktiva domartjänstgöring även efter det att de uppnått denna nyligen fastställda pensionsålder.
- 134 Det är således utrett att KRS, i sin nya sammansättning, inrättats i ett sammanhang där det kunde förväntas att flera tjänster inom kort skulle tillsättas vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), bland annat till följd av pensioneringen av domare vid denna domstol som uppnått den nyligen fastställda pensionsåldern på 65 år.
- 135 I dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531), fastställde EU-domstolen att Republiken Polen – genom de i punkt 133 ovan nämnda åtgärderna – 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.

- 136 Om den hänskjutande domstolen finner att KRS inte erbjuder tillräckliga skyddsregler för oavhängighet, så måste den som ansökt om en domartjänst, men som inte valts ut för tjänsten, kunna överklaga KRS beslut vid domstol – om än begränsat till sådana frågor som anges i punkt 128 ovan – för att på så sätt motverka direkt eller indirekt påverkan vid handläggningen av domartillsättningsärenden; till syvende och sist handlar det därvid om att förhindra att enskilda rättssubjekt kan hysa rimligt tvivel om huruvida de efter en sådan process tillsatta domarna är oavhängiga.
- 137 I bestämmelserna i lagen av den 26 april 2019 har det föreskrivits att pågående mål – såsom de nu aktuella nationella målen, där sökande till domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), i enlighet med då gällande rätt, överklagat resolutioner där KRS beslutat att inte föreslå dem, utan i stället andra sökande, till de aktuella domartjänsterna – skulle skrivas av från vidare handläggning. Vidare har nämnda bestämmelser inneburit att det i framtiden inte längre är möjligt att vid domstol överklaga sådana beslut.
- 138 Dylika lagändringar – särskilt om man beaktar dem tillsammans med alla de bakgrundsomständigheter som nämns i punkterna 99–105 och 130–135 ovan – ger vid handen att den lagstiftande makten i Polen har agerat med det specifika syftet för ögonen att förhindra all möjlighet till domstolsprövning av de tillsättningsbeslut som fattats med stöd av dessa resolutioner från KRS, liksom av alla andra tillsättningsbeslut avseende Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som fattats sedan inrättandet av KRS, i dess nya sammansättning.
- 139 Med hänsyn till vad EU-domstolen erinrats om i punkt 96 ovan ankommer det på den hänskjutande domstolen att slutgiltigt bedöma – på grundval av uttalandena i denna dom och alla andra relevanta omständigheter som den kommer att få kännedom om, med beaktande, i förekommande fall, av de särskilda skäl eller mål som åberopats inför den för att motivera de berörda åtgärderna – huruvida den omständigheten, att det i lagen av den 26 april 2019 föreskrivits att sådana mål som de här aktuella ska skrivas av från vidare handläggning och samtidigt att det inte längre är möjligt att anhängiggöra sådana mål i framtiden, är ägnad att föranleda rimliga tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande pålitligheten hos de domare som tillsatts på grundval av de aktuella resolutionerna från KRS i förhållande till yttre omständigheter, särskilt i förhållande till direkt eller indirekt påverkan från den lagstiftande makten och den verkställande makten i Polen, samt innebär 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 domstolväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.

– *Principen om unionsrättens företräde*

- 140 Om den hänskjutande domstolen – efter sin prövning mot bakgrund av övervägandena i punkterna 90–107 ovan – finner att de aktuella bestämmelserna i lagen av den 26 april 2019 antagits i strid med artikel 267 FEUF och artikel 4.3 FEU, ankommer det på den hänskjutande domstolen att underlåta att tillämpa dessa nationella bestämmelser.
- 141 Berörd domstol ska nämligen, enligt fast rättspraxis, underlåta att tillämpa en nationell bestämmelse som hindrar genomförandet av det förfarande som föreskrivs i artikel 267 FEUF, och domstolen behöver därvid inte begära, eller invänta, att denna nationella bestämmelse först upphävs genom lag eller annat konstitutionellt förfarande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 december 1995, Peterbroeck, C-312/93, EU:C:1995:437, punkt 13 och där angiven rättspraxis, samt dom av den 5 oktober 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, punkt 31 och där angiven rättspraxis). Detsamma gäller då nationell rätt ändras på ett sätt som specifikt innebär att EU-domstolen förhindras att pröva en hänskjuten begäran om förhandsavgörande och att det i framtiden inte längre är möjligt för en nationell domstol att på liknande sätt framställa en begäran om förhandsavgörande. En sådan regel strider nämligen – såsom påpekats i punkt 95 ovan – på motsvarande sätt mot artikel 267 FEUF.

- 142 Om den hänskjutande domstolen – efter sin prövning mot bakgrund av övervägandena i punkterna 108–139 ovan – finner att de aktuella bestämmelserna i lagen av den 26 april 2019 står i strid med artikel 19.1 andra stycket FEU, ankommer det likaledes på den hänskjutande domstolen att underlåta att tillämpa dessa nationella bestämmelser.
- 143 Enligt artikel 19.1 andra stycket FEU ska samtliga medlemsstater nämligen 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 (domen i de förenade målen A.K. m.fl., punkt 168 och där angiven rättspraxis). Detta innebär att artikel 47 i stadgan ska beaktas i vederbörlig ordning vid tolkningen av artikel 19.1 andra stycket FEU (beslut av den 6 oktober 2020, Prokuratura Rejonowa w Słubiach, C-623/18, ej publicerat, EU:C:2020:800, punkt 28).
- 144 EU-domstolen har i punkt 115 ovan erinrat om att det anges uttryckligen i artikel 47 andra stycket i stadgan att rätten att få sin sak prövad vid en ”oavhängig” domstol är ett av de krav som följer av den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel.
- 145 EU-domstolen har i detta avseende uttalat att artikel 47 i stadgan är tillräcklig i sig och inte behöver tydliggöras genom unionsrättsliga eller nationella bestämmelser för att enskilda rättssubjekt ska ges en rättighet som kan åberopas som sådan (dom av den 17 april 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, punkt 78, och dom av den 29 juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 56), särskilt som att det enligt denna bestämmelse krävs att den domstol som ska pröva ett överklagande som grundas på unionsrätten uppfyller de krav på oavhängighet som uppställs i nämnda bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, domen i de förenade målen A.K. m.fl., punkt 166). EU-domstolen har därigenom uttalat att detta krav är så klart, precist och ovillkorligt att det kan anses ha direkt effekt.
- 146 Artikel 19.1 andra stycket FEU ålägger således medlemsstaterna en skyldighet att uppnå ett klart, precist och ovillkorligt resultat vad gäller den oavhängighet som ska känneteckna de domstolar som har att tolka och tillämpa unionsrätten.
- 147 Vad slutligen gäller följderna, såvitt gäller de nationella målen, av uttalandet i domen av den 25 mars 2019 från Trybunał Konstytucyjny (Konstitutionsdomstolen) om att artikel 44 § 1a i lagen om KRS är konstitutionsvidrig, erinrar EU-domstolen om följande. Det har i punkterna 103 och 104 ovan betonats att denna dom från Trybunał Konstytucyjny (Konstitutionsdomstolen) inte ifrågasätter det behov – som även framgår av nämnda domstols tidigare rättspraxis – som finns av att det ska vara möjligt att få till stånd en domstolsprövning av beslut om tillsättning av domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), särskilt av de resolutioner som meddelats av KRS i sådana tillsättningsärenden.
- 148 Principen om unionsrättens företräde har i vart fall verkningar gentemot samtliga organ i en medlemsstat, och nationella bestämmelser om fördelning av domstolars behörighet, inbegripet konstitutionella sådana, kan inte utgöra hinder för detta. Enligt fast rättspraxis får nationella bestämmelser nämligen inte, ens om de har rang av grundlag, undergräva unionsrättens enhetlighet och effektivitet (dom av den 15 januari 2013, Križan m.fl., C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 70 och där angiven rättspraxis, och dom av den 4 december 2018, Minister for Justice and Equality och Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punkt 49 och där angiven rättspraxis).
- 149 Mot denna bakgrund – och särskilt med hänsyn till att den nationella lagstiftaren inte har utsett någon annan domstol än den hänskjutande domstolen som uppfyller de oavhängighetskrav som följer av unionsrätten och som skulle ha att avgöra de nationella målen efter att ha erhållit EU-domstolens svar på de frågor som den hänskjutande domstolen ställt i sin ursprungliga begäran om förhandsavgörande – är det enda effektiva sättet för den hänskjutande domstolen att avhjälpa de åsidosättanden av

artikel 267 FEUF och artikel 19.1 andra stycket FEU som skulle följa av lagen av den 26 april 2019 att den hänskjutande domstolen förklarar sig även fortsättningsvis vara laga domstol, med stöd den behörighet på grundval av vilken den hänskjutande domstolen hänsköt nämnda begäran till EU-domstolen enligt de nationella bestämmelser som fram till dess var tillämpliga (se, analogt, domen i de förenade målen A.K. m.fl., punkt 166 och där angiven rättspraxis).

150 Mot denna bakgrund ska den tredje frågan besvaras enligt följande:

- Då ändringar vidtas i den nationella rättsordningen i) som innebär att en nationell domstol frantas sin behörighet att som enda och sista instans pröva mål där sökande till domartjänster vid en domstol, såsom Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), har överklagat beslut som meddelats av ett organ, såsom KRS, att för Republiken Polens president inte föreslå dessa sökanden utan i stället andra sökanden för dessa tjänster, ii) som föreskriver att dylika besvärsmål ska skrivas av från vidare handläggning då de fortfarande är anhängiga vid domstolen, varvid det inte blir möjligt att pröva dessa mål, ej heller att anhängiggöra dem på nytt, samt iii) som därvid fråntar en sådan nationell domstol möjligheten att få svar på tolkningsfrågor som den ställt till EU-domstolen,
- ska artikel 267 FEUF och artikel 4.3 FEU tolkas så, att de utgör hinder för sådana ändringar när det framgår – vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma på grundval av samtliga relevanta omständigheter – att dessa ändringar specifikt innebär att EU-domstolen förhindras att pröva sådana tolkningsfrågor som de som ställts av den hänskjutande domstolen och att det i framtiden inte längre är möjligt för en nationell domstol att ställa liknande frågor som dessa;
- och artikel 19.1 andra stycket FEU ska tolkas så, att den bestämmelsen utgör hinder för sådana ändringar när det framgår – vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma på grundval av samtliga relevanta omständigheter – att dessa ändringar är ägnade att föranleda rimliga tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande pålitligheten hos de domare som tillsatts av Republiken Polens president på grundval av dessa beslut från KRS i förhållande till yttre omständigheter, särskilt i förhållande till direkt eller indirekt påverkan från den lagstiftande makten och den verkställande makten, samt beträffande dessa domares opartiskhet i förhållande till de intressen som konfronteras, vilket därmed kan innebära att det framstår som att dessa domar 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.
- För det fall att det visar sig att nämnda artiklar har åsidosatts, ska principen om unionsrättens företräde tolkas så, att den hänskjutande domstolen ska underlåta att tillämpa de aktuella ändringarna, oavsett om dessa ändringar är lagfästa eller konstitutionsfästa, och följaktligen förklara sig vara behörig även fortsättningsvis att pröva de mål som anhängiggjorts vid den hänskjutande domstolen innan dessa ändringsåtgärder vidtogs.

Den första frågan

151 Mot bakgrund av bland annat de preciseringar som gjorts i punkterna 85–89 ovan, ska den hänskjutande domstolen anses ha ställt den första frågan för att få klarhet i följande. Ska artikel 19.1 andra stycket FEU tolkas så, att den bestämmelsen utgör hinder för nationella processrättsliga bestämmelser som innebär

- att trots att en sökande till en domartjänst vid en domstol, såsom Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), har överklagat ett beslut som meddelats av ett organ, såsom KRS, att inte föreslå för Republiken Polens president att denna sökande ska tillsättas som domare utan i stället andra sökande, så vinner detta beslut laga kraft i den del där andra sökande föreslås, vilket innebär att

överklagandet inte utgör hinder för att presidenten tillsätter dessa andra sökande som domare samt att ett eventuellt upphävande av nämnda beslut i den del där sökanden inte föreslås inte kan medföra att en ny bedömning företas i frågan huruvida denna sökande eventuellt ska tillsättas på den aktuella domartjänsten, samt

- att ett sådant överklagande inte får grundas på att en oriktig bedömning gjorts i frågan huruvida sökandena iakttagit de kriterier som beaktas då beslut fattas om vem som ska föreslås för tillsättning som domare.

Huruvida det finns anledning att inte döma i saken

152 Under den inledande skriftliga delen av förfarandet har KRS, Riksåklagaren och den polska regeringen, med åberopande av skäl som i huvudsak är identiska med dem som angetts i punkterna 72 och 73 ovan, hävdade att föremålet för den första frågan förfallit. Som grund för detta har det därvid gjorts gällande att lagen av den 26 april 2019 antagits, att de nationella bestämmelser som dittills legat till grund för den hänskjutande domstolens behörighet att pröva de nationella målen upphävts och att det i nämnda lag föreskrivits att dessa mål skulle skrivas av från vidare handläggning. Dessutom har KRS, Riksåklagaren och den polska regeringen, med åberopande av samma skäl, gjort gällande att ett svar på den första frågan inte längre är nödvändigt för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra de nationella målen. Mot denna bakgrund anser de att det inte längre finns anledning för EU-domstolen att besvara den första frågan.

153 EU-domstolen gör emellertid i denna del följande bedömning. Mot bakgrund av EU-domstolens svar på den tredje frågan, är det möjligt att den hänskjutande domstolen kommer att underlåta att tillämpa de aktuella bestämmelserna i nämnda lag på grund av att de strider mot unionsrätten. Därför avslår EU-domstolen de invändningar som framställts av KRS, Riksåklagaren och den polska regeringen i denna del.

Huruvida den första frågan kan tas upp till sakprövning

154 Enligt Riksåklagaren och den polska regeringen kan den första frågan inte tas upp till sakprövning. De anser att unionen saknar behörighet i frågor som handlar om hur domstolsväsendet är uppbyggt och att de aktuella nationella bestämmelserna därför inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

155 Med hänvisning till vad som redan angetts i punkterna 68 och 69 ovan, finner EU-domstolen emellertid att Riksåklagaren och den polska regeringen inte kan vinna framgång med sina invändningar i denna del.

Prövning i sak

156 Såvitt avser prövningen av huruvida sådana nationella bestämmelser som artikel 44 §§ 1a–4 i lagen om KRS kan anses strida mot artikel 19.1 andra stycket FEU, erinrar EU-domstolen inledningsvis om följande, med hänvisning till vad som redan anförts i punkterna 108–136 ovan och med betoning på vad som anförts i punkt 129. Den omständigheten att det eventuellt inte är möjligt att vid domstol överklaga beslut i ärenden om tillsättning av domartjänster vid ett lands högsta domstol kan i vissa fall visa sig inte vara problematisk, utifrån de krav som uppställs i unionsrätten, särskilt i artikel 19.1 andra stycket FEU. En annan bedömning kan däremot göras då det är fråga om bestämmelser som innebär att det inte längre med effektiv verkan är möjligt att såsom tidigare vid domstol överklaga beslut av detta slag, särskilt då dessa bestämmelser – tillsammans med andra relevanta omständigheter i en sådan tillsättningsprocess i ett visst nationellt, såväl rättsligt som faktiskt, sammanhang – medför att enskilda rättssubjekt systematiskt kan hysa tvivel beträffande de efter en sådan process tillsatta domarnas oavhängighet och opartiskhet.

- 157 Med beaktande av de principer som det erinrats om i punkt 96 ovan konstaterar EU-domstolen, för det första, följande. Såsom påpekats av den hänskjutande domstolen saknar ett sådant överklagande som det som getts in vid den hänskjutande domstolen med stöd av artikel 44 §§ 1a–4 helt verkan i praktiken. Ett sådant överklagande kan därmed endast anses ge sken av att utgöra ett rättsmedel vid domstol.
- 158 Med hänvisning till vad som uppgetts av den hänskjutande domstolen (se punkterna 35 och 37 ovan) finner EU-domstolen att detta gör sig särskilt gällande med hänsyn till bestämmelserna i artikel 44 §§ 1b och 4 i lagen om KRS. Av dessa bestämmelser framgår det i huvudsak att KRS resolutioner – trots att en av KRS bortvald sökande har överklagat – alljämt vinner laga kraft i den del som avser KRS förslag till vem som ska tillsättas som domare. Dessa personer kan – vilket även skett i förevarande fall – tillsättas av Republiken Polens president som domare på de aktuella domartjänsterna trots att överklagandet ännu inte prövats. Det är nämligen mot denna bakgrund uppenbart att om resolutionen, i den del som avser beslutet att inte föreslå en sökande till den aktuella domartjänsten, eventuellt undanröjs efter sökandens överklagande, så kommer det inte att ha några reella konsekvenser för sökandens situation gällande den aktuella och genom resolutionen redan tillsatta domartjänsten.
- 159 För det andra ska det även beaktas att de aktuella nationella bestämmelserna medfört en avsevärd förändring av tidigare gällande rättsläge i Polen.
- 160 Innan §§ 1b och 4 infördes i artikel 44 i lagen om KRS så var det – i enlighet med vad som uppgetts av den hänskjutande domstolen – de allmänna bestämmelserna i artikel 43 i nämnda lag som reglerade förfarandet för överklagande av resolutioner där KRS lämnade förslag på vem som skulle tillsättas som domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen). I dessa allmänna bestämmelser i artikel 43 återfanns inte de begränsningar som numera finns angivna i §§ 1b och 4 i artikel 44. Sistnämnda bestämmelser har således medfört att det inte längre är möjligt att få till stånd en effektiv domstolsprövning såvitt avser sådana resolutioner, såsom tidigare varit möjligt enligt nationell lagstiftning.
- 161 Vidare har – också i enlighet med vad som uppgetts av den hänskjutande domstolen – den i § 1a i artikel 44 i lagen om KRS vidtagna ändringen, avseende den överprövning som Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen) företar med stöd av denna bestämmelse, inneburit att det görs en mindre ingående domstolsprövning jämfört med vad som tidigare var fallet.
- 162 Dessutom påpekar EU-domstolen – i likhet med vad som uppgetts av den hänskjutande domstolen – att de begränsningar som sålunda införts i artikel 44 §§ 1a–4 i lagen om KRS endast avser överklaganden av KRS resolutioner om förslag angående vem som ska tillsättas som domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen). KRS resolutioner om förslag angående vem som ska tillsättas som domare vid andra nationella domstolar omfattas däremot även fortsättningsvis av de allmänna bestämmelserna om domstolsprövning (se punkt 160 ovan).
- 163 För det tredje finner EU-domstolen att man även ska beakta de bakgrundsomständigheter som avser alla de övriga reformer som nyligen påverkat Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och KRS (se punkterna 130–135 ovan).
- 164 Vidare har bestämmelserna i artikel 44 §§ 1b och 4 i lagen om KRS (vilka, såsom tidigare påpekats, medfört att de nu aktuella rättsmedlen vid domstol inte längre har någon verkan) införts genom lagen av den 20 juli 2018 om ändring av lagen om de allmänna domstolarnas organisation och vissa andra lagar. Dessa bestämmelser trädde i kraft den 27 juli 2018, det vill säga mycket kort tid innan KRS, i sin nya sammansättning, hade att ta ställning till ansökningar gällande tillsättning av flera domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som antingen var vakanta eller som nyligen inrättats som en följd av att den nya lagen om Högsta domstolen trätt i kraft, exempelvis beträffande de ansökningar som getts in av klagandena i förevarande fall.

165 Med hänsyn till vad EU-domstolen erinrat om i punkt 96 ovan ankommer det på den hänskjutande domstolen att bedöma – på grundval av uttalandena i denna dom och alla andra relevanta omständigheter som den kan komma att få kännedom om, med beaktande, i förekommande fall, av de särskilda skäl eller mål som åberopats inför den för att motivera de berörda åtgärderna – huruvida nationella bestämmelser, såsom de i artikel 44 §§ 1a–4 i lagen om KRS, särskilt jämförda med de omständigheter som anges i punkterna 130–135 och 157–164 ovan, är ägnade att föranleda rimliga tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande pålitligheten hos de domare som tillsatts på grundval av KRS resolutioner i förhållande till yttre omständigheter, särskilt i förhållande till direkt eller indirekt påverkan från den lagstiftande makten och den verkställande makten i Polen, samt beträffande deras opartiskhet i förhållande till de intressen som konfronteras, och innebär att det framstår som att dessa domar 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.

166 Om den hänskjutande domstolen finner att artikel 19.1 andra stycket FEU åsidosatts genom den försämring som nämnda nationella bestämmelser medför i effektivitet hos det rättsmedel som står till buds i fråga om resolutioner där KRS lämnar förslag angående vem som ska tillsättas som domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), så ankommer det – med hänvisning till vad som angetts i punkterna 142–149 ovan – på den hänskjutande domstolen att underlåta att tillämpa dessa nationella bestämmelser; i stället ska den hänskjutande domstolen tillämpa de nationella bestämmelser som tidigare var i kraft, och därvid själv företa den prövning som föreskrevs i sistnämnda bestämmelser.

167 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras enligt följande:

- Artikel 19.1 andra stycket FEU ska tolkas så, att den bestämmelsen utgör hinder för bestämmelser som ändrar gällande nationellt rättsläge och som innebär
 - att trots att en sökande till en domartjänst vid en domstol, såsom Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), har överklagat ett beslut som meddelats av ett organ, såsom KRS, att inte föreslå för Republiken Polens president att denna sökande ska tillsättas som domare utan i stället andra sökande, så vinner detta beslut laga kraft i den del där andra sökande föreslås, vilket innebär att överklagandet inte utgör hinder för att presidenten tillsätter dessa andra sökande som domare samt att ett eventuellt upphävande av nämnda beslut i den del där sökanden inte föreslås inte kan medföra att en ny bedömning företas i frågan huruvida denna sökande eventuellt ska tillsättas på den aktuella domartjänsten, samt
 - att ett sådant överklagande inte får grundas på att en oriktig bedömning gjorts i frågan huruvida sökandena iakttagit de kriterier som beaktas då beslut fattas om vem som ska föreslås för tillsättning som domare,

när det framgår – vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma på grundval av samtliga relevanta omständigheter – att dessa bestämmelser är ägnade att föranleda rimliga tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande pålitligheten hos de domare som tillsatts av Republiken Polens president på grundval av beslut från KRS i förhållande till yttre omständigheter, särskilt i förhållande till direkt eller indirekt påverkan från den lagstiftande makten och den verkställande makten, samt beträffande dessa domares opartiskhet i förhållande till de intressen som konfronteras, vilket därmed kan innebära 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.

- För det fall att det visar sig att artikel 19.1 andra stycket FEU har åsidosatts, ska principen om unionsrättens företräde tolkas så, att den hänskjutande domstolen ska underlåta att tillämpa nämnda bestämmelser och i stället tillämpa de nationella bestämmelser som tidigare var i kraft, och därvid själv företa den prövning som föreskrevs i sistnämnda bestämmelser.

Den andra frågan

168 Mot denna bakgrund finns det inte längre någon anledning att besvara den andra frågan.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Då ändringar vidtas i den nationella rättsordningen i) som innebär att en nationell domstol frångår sin behörighet att som enda och sista instans pröva mål där sökande till domartjänster vid en domstol, såsom Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen), har överklagat beslut som meddelats av ett organ, såsom Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen), att för Republiken Polens president inte föreslå dessa sökanden utan i stället andra sökanden för dessa tjänster, ii) som föreskriver att dylika besvärsmål ska skrivas av från vidare handläggning då de fortfarande är anhängiga vid domstolen, varvid det inte blir möjligt att pröva dessa mål, ej heller att anhängiggöra dem på nytt, samt iii) som därvid fråntar en sådan nationell domstol möjligheten att få svar på tolkningsfrågor som den ställt till EU-domstolen,**
 - ska artikel 267 FEUF och artikel 4.3 FEU tolkas så, att de utgör hinder för sådana ändringar när det framgår – vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma på grundval av samtliga relevanta omständigheter – att dessa ändringar specifikt innebär att EU-domstolen förhindras att pröva sådana tolkningsfrågor som de som ställts av den hänskjutande domstolen och att det i framtiden inte längre är möjligt för en nationell domstol att ställa liknande frågor som dessa;
 - och artikel 19.1 andra stycket FEU ska tolkas så, att den bestämmelsen utgör hinder för sådana ändringar när det framgår – vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma på grundval av samtliga relevanta omständigheter – att dessa ändringar är ägnade att föranleda rimliga tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande pålitligheten hos de domare som tillsatts av Republiken Polens president på grundval av dessa beslut från Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet) i förhållande till yttre omständigheter, särskilt i förhållande till direkt eller indirekt påverkan från den lagstiftande makten och den verkställande makten, samt beträffande dessa domares opartiskhet i förhållande till de intressen som konfronteras, vilket därmed kan innebära att det framstår som att dessa domar inte är oavhängiga eller opartiska, vilket inverkar menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.

För det fall att det visar sig att nämnda artiklar har åsidosatts, ska principen om unionsrättens företräde tolkas så, att den hänskjutande domstolen ska underlåta att tillämpa de aktuella ändringarna, oavsett om dessa ändringar är lagfästa eller konstitutionsfästa, och följaktligen förklara sig vara behörig även fortsättningsvis att pröva de mål som anhängiggjorts vid den hänskjutande domstolen innan dessa ändringsåtgärder vidtogs.

- 2) Artikel 19.1 andra stycket FEU ska tolkas så, att den bestämmelsen utgör hinder för bestämmelser som ändrar gällande nationellt rättsläge och som innebär

- att trots att en sökande till en domartjänst vid en domstol, såsom Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), har överklagat ett beslut som meddelats av ett organ, såsom Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet), att inte föreslå för Republiken Polens president att denna sökande ska tillsättas som domare utan i stället andra sökande, så vinner detta beslut laga kraft i den del där andra sökande föreslås, vilket innebär att överklagandet inte utgör hinder för att Republiken Polens president tillsätter dessa andra sökande som domare samt att ett eventuellt upphävande av nämnda beslut i den del där sökanden inte föreslås inte kan medföra att en ny bedömning företas i frågan huruvida denna sökande eventuellt ska tillsättas på den aktuella domartjänsten, samt
- att ett sådant överklagande inte får grundas på att en oriktig bedömning gjorts i frågan huruvida sökandena iakttagit de kriterier som beaktas då beslut fattas om vem som ska föreslås för tillsättning som domare,

när det framgår – vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma på grundval av samtliga relevanta omständigheter – att dessa bestämmelser är ägnade att föranleda rimliga tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande pålitligheten hos de domare som tillsatts av Republiken Polens president på grundval av beslut från Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet) i förhållande till yttre omständigheter, särskilt i förhållande till direkt eller indirekt påverkan från den lagstiftande makten och den verkställande makten, samt beträffande dessa domares opartiskhet i förhållande till de intressen som konfronteras, vilket därmed kan innebära 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 domstolväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.

För det fall att det visar sig att artikel 19.1 andra stycket FEU har åsidosatts, ska principen om unionsrättens företräde tolkas så, att den hänskjutande domstolen ska underlåta att tillämpa nämnda bestämmelser och i stället tillämpa de nationella bestämmelser som tidigare var i kraft, och därvid själv företa den prövning som föreskrevs i sistnämnda bestämmelser.

Underskrifter