



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ANTHONY COLLINS
föredraget den 15 december 2022¹

Förenade målen C-615/20 och C-671/20

Prokuratura Okręgowa w Warszawie
mot
YP m.fl. (C-615/20),
M.M. (C-671/20),

(begäran om förhandsavgörande från Sąd Okręgowy w Warszawie (Regionala domstolen i Warszawa, (Polen))

”Begäran om förhandsavgörande – Rättsstatsprincipen – Effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Domares oavhängighet – Beslut från Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) om tillstånd att inleda straffrättsliga förfaranden mot en domare och stänga av domaren från sin tjänst – Förbud för nationella domstolar att pröva huruvida en domstol är legitim eller bedöma huruvida utnämningen av en domare och den behörighet som följer av en sådan utnämning är lagenlig – Unionsrättens företrädare – Skyldighet till lojalt samarbete – Principerna om rättssäkerhet och rättskraft”

Innehållsförteckning

I.	Inledning	2
II.	Tillämpliga bestämmelser – Polsk rätt	3
	A. Den polska konstitutionen	3
	B. Den ändrade lagen om Högsta domstolen	4
	C. Den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation	4
	D. Lagen om KRS	6

¹ Originalspråk: engelska.

E. Straffprocesslagen	7
III. Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna	7
A. Mål C-615/20	7
B. Mål C-671/20	13
IV. Förfarandet vid domstolen	16
V. Bedömning	16
A. Upptagande till prövning	16
B. Prövning i sak	18
1. Inledande anmärkningar	18
2. Den första, den andra och den tredje frågan i mål C-615/20	18
3. Den andra frågan i mål C-671/20	24
4. Den fjärde frågan i mål C-615/20 och den första, den tredje och den fjärde frågan i mål C-671/20	27
VI. Förslag till avgörande	30

I. Inledning

1. I dessa begäranden om förhandsavgörande har frågor ännu en gång ställts om huruvida vissa aspekter av den nyligen genomförda reformen av det polska domstolsväsendet är förenliga med unionsrätten. Begärandena avser tillstånd som har beviljats av Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen)² att åtala och stänga av en domare från sin tjänst, varigenom han eller hon har förhindrats att döma i vissa brottmål som han tilldelats. Den hänskjutande domstolen³ har begärt att EU-domstolen ska tolka artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU, artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna⁴ samt principerna om unionsrättens företräde, lojalt samarbete⁵ och rättssäkerhet. Om domstolen finner att enligt unionsrätten kunde avdelningen för disciplinära mål inte lagenligt bevilja dessa tillstånd, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i de följder som en sådan slutsats har för sammansättningen i den domstol vid vilken det straffrättsliga förfarandet anhängiggjorts.

² Nedan kallad avdelningen för disciplinära mål.

³ Som är den samma i båda målen C-615/20 och C-671/20, men dömer i olika sammansättningar.

⁴ Nedan kallad stadgan.

⁵ Som det hänvisas till i artikel 4.3 FEU.

II. Tillämpliga bestämmelser – Polsk rätt

A. *Den polska konstitutionen*

2. Artikel 45.1 i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Republiken Polens konstitution) (nedan kallad konstitutionen) har följande lydelse:

”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.”

3. I artikel 144.2 och 144.3 i den polska konstitutionen föreskrivs följande:

”2. För att officiella rättsakter som antas av Republiken Polens president ska vara giltiga måste de kontrasigneras av ordföranden för ministerrådet, som är ansvarig inför sejmen [(en av kamrarna i den polska nationalförsamlingen)].

3. Bestämmelserna i punkt 2 ska inte tillämpas i följande fall:

...

17) Utnämning av domare.

...”

4. Artikel 179 i den polska konstitutionen har följande lydelse:

”Domarna utses av Republiken Polens president, på förslag [av Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen) (nedan kallat KRS)], för en obegränsad ämbets tid.”

5. Enligt artikel 180.1 i den polska konstitutionen är domare oavsättliga.

6. Artikel 181 i den polska konstitutionen har följande lydelse:

”En domare får hållas straffrättsligt ansvarig eller frihetsberövas endast med föregående medgivande från en domstol som har inrättats enligt lag. En domare får inte häktas eller anhållas, utom i det fallet han eller hon tas på bar gärning och häktningen är nödvändig för att säkerställa att förfarandet genomförs på ett korrekt sätt. Ordföranden på den domstol som är territoriellt behörig ska skyndsamt underrättas om häktningen och får besluta om ett omedelbart frisläppande av den häktade personen.”

7. I artikel 187 i den polska konstitutionen föreskrivs följande:

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

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

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

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

...

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

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

8. Artikel 190.1 i den polska konstitutionen har följande lydelse:

”[Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen, Polen)] avgöranden är bindande *erga omnes* och kan inte överklagas.”

B. Den ändrade lagen om Högsta domstolen

9. I artikel 27 § 1 i ustawa o Sądzie Najwyższym (lag om Högsta domstolen) av den 8 december 2017 (Dz. U 2018, position 5), i dess lydelse enligt ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (lag om ändring av lagen om de allmänna domstolarnas organisation, lagen om Högsta domstolen och vissa andra lagar) av den 20 december 2019 (Dz. U. 2020, position 190) (nedan kallad ändringslagen) (nedan kallad den ändrade lagen om Högsta domstolen) föreskrivs följande:

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

...

1a) Mål om tillstånd att inleda ett straffrättsligt förfarande mot domare, domarassessorer, åklagare och biträdande åklagare eller om att häkta dem.

...”

C. Den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation

10. I artikel 41b i ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lag om de allmänna domstolarnas organisation) av den 27 juli 2001 (Dz. U. 2001, nr 98, position 1070), föreskrivs följande:

”1. Den myndighet som är behörig att pröva ett klagomål eller en ansökan rörande en domstols verksamhet är den domstolens ordförande.

...

3. Den myndighet som är behörig att pröva ett klagomål rörande verksamhet som utövas av ordföranden på en sąd rejonowy (distriktsdomstol), ordföranden på en sąd okręgowy (regional domstol) eller ordföranden på en sąd apelacyjny (appellationsdomstol) är ordföranden på sąd okręgowy (den regionala domstolen), ordföranden på sąd apelacyjny (appellationsdomstolen) respektive [KRS].”

11. Artikel 42a i den lagen, i ändrad lydelse enligt ändringslagen (den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation) har följande lydelse:

”1. Inom ramen för domstolars eller dess domstolsorgans verksamhet är det inte tillåtet att ifrågasätta lagenligheten hos domstolar, statens konstitutionella organ eller hos organ som utövar tillsyn och rättsskydd.

2. En allmän domstol eller någon annan myndighet får varken fastställa eller bedöma lagenligheten av utnämningen av en domare eller av befogenheten att utföra de dömande uppgifter som följer av utnämningen.”

12. Enligt artikel 47a § 1 i samma lag ska målen tilldelas domare och assessorer genom lottdragning. Enligt artikel 47b § 1 i denna lag är det endast tillåtet att ändra en domstols sammansättning om det inte är möjligt att handlägga målet i dess nuvarande sammansättning eller om det föreligger ett bestående hinder för att pröva målet i dess aktuella sammansättning. I ett sådant fall är artikel 47a tillämplig på omfördelningen av målet. I artikel 47b § 3 i nämnda lag anges att beslut om ändring av sammansättningen av en domstol ska fattas av domstolens ordförande eller av en domare som godkänts av denne.

13. I artikel 80 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation föreskrivs följande:

”1. Domare får endast anhållas eller lagföras om behörig disciplinär domstol har gett sitt tillstånd. Förevarande bestämmelse avser inte anhållande när en person tas på bar gärning, om anhållandet är oundgängligt för att säkerställa att förfarandet genomförs på ett korrekt sätt. Till dess att ett beslut om tillstånd att inleda ett straffrättsligt förfarande mot en domare antas får endast brådskande åtgärder vidtas.

...

2c. Den disciplinära domstolen ska besluta att ge tillstånd att inleda ett straffrättsligt förfarande mot en domare om de misstankar som riktats mot personen är tillräckligt styrkta. I beslutet avgörs om tillstånd att inleda ett straffrättsligt förfarande mot domaren ska beviljas och skälen för detta ska redogöras.

2d. Den disciplinära domstolen ska pröva ansökan om tillstånd att inleda ett straffrättsligt förfarande mot en domare inom 14 dagar efter det att den mottagits.”

14. I artikel 107 § 1 i samma lag föreskrivs följande:

”En domare åläggs disciplinärt ansvar för fel i tjänsten (överträdelser av disciplinär karaktär) i bland annat följande fall:

...

3. Handlingar som ifrågasätter förekomsten av en domares anställningsförhållande, huruvida utnämningen av en domare är effektiv eller huruvida ett konstitutionellt organ i Republiken Polen är legitimt.

...”

15. I artikel 110 § 2a i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation föreskrivs följande:

”En disciplinär domstol inom vars domkrets den domare som är föremål för förfarandet utövar sin tjänst är territoriellt behörig att pröva de mål som avses i artiklarna 37 § 5 och 75 § 2 punkt 3. I de mål som avses i artiklarna 80 och 106zd är Sąd Najwyższy [(Högsta domstolen)] behörig i första instans med ensamdomare från avdelningen för disciplinära mål och i andra instans är Sąd Najwyższy [(Högsta domstolen)] behörig i en sammansättning med tre domare från avdelningen för disciplinära mål.”

16. I artikel 129 i denna lag föreskrivs följande:

”1. Den disciplinära domstolen får ta en domare ur tjänst, mot vilken ett disciplinärt förfarande eller ett förfarande angående rättskapacitet har inletts, samt när ett beslut om bemyndigande att inleda straffrättsliga förfaranden mot domaren har meddelats.

2. Om den disciplinära domstolen meddelar ett beslut om bemyndigande att inleda straffrättsliga förfaranden mot en domare för ett uppsåtligt brott som omfattas av allmänt åtal, ska den ex officio stänga av domaren från sin tjänst.

3. Den disciplinära domstolen ska när den stänger av en domare från sin tjänst sätta ned hans lön med mellan 25 och 50 procent under den tid som avstängningen varar. Detta gäller inte personer avseende vilka förfaranden om bristande rättshandlingsförmåga har inletts.

3a. Om den disciplinära domstolen meddelar beslut om bemyndigande att inleda straffrättsliga förfaranden mot en pensionerad domare för ett uppsåtligt brott som omfattas av allmänt åtal, ska pensionen ex officio minskas med mellan 25 och 50 procent under det disciplinära förfarandet.

4. Om det disciplinära förfarandet har avbrutits eller avslutats med friande dom ska all utebliven lön eller pension återbetalas till det fulla beloppet.”

D. Lagen om KRS

17. Artikel 9a i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lag om Nationella domstolsrådet) av den 12 maj 2011 (Dz. U. 20111, nr 126, position 714), i dess lydelse enligt ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (lag om ändring av lagen om Nationella domstolsrådet och vissa andra lagar) av den 8 december 2017 (Dz. U. 2018, position 3) (nedan kallad lagen om KRS) har följande lydelse:

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

2. När sejmen genomför det val som avses i punkt 1 ska den, så långt 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.”

18. Övergångsbestämmelsen i artikel 6 i lagen om ändring av lagen om Nationella domstolsrådet och vissa andra lagar, som trädde i kraft den 17 januari 2018, har följande lydelse:

”Ämbetsperioden för de ledamöter i [KRS] som avses i artikel 187.1.2 i den polska konstitutionen, och som valts på grundval av nu gällande bestämmelser, ska löpa fram till och med dagen innan ämbetsperioden inleds för de nya ledamöterna i [KRS], men får inte överstiga 90 dagar från och med den dag då denna lag träder i kraft, om den inte redan har upphört på grund av att ämbetsperioden löpt ut.”

E. Straffprocesslagen

19. Artikel 439 § 1 i ustawa – Kodeks postępowania karnego (straffprocesslagen) av den 6 juni 1997 (Dz. U. 1997, position 555) har följande lydelse:

”Oberoende av ramarna för talan och de åberopade grunderna samt rättsstridighetens inverkan på innehållet i avgörandet ska domstolen i andra instans vid sammanträde ogiltigförklara det angripna avgörandet om

1. en person som inte har befogenhet att fatta beslut, som inte har förmåga att fatta ett beslut eller som är föremål för en jävsinvändning enligt artikel 40 har deltagit i avgörandet,
2. domstolens sammansättning inte var rättsenlig eller en av dess ledamöter inte var närvarande under hela den muntliga förhandlingen,

...”

20. Enligt artikel 523 § 1 i straffprocesslagen får ett överklagande till högsta instans endast grunda sig på de åsidosättanden som anges i artikel 439 i straffprocesslagen eller på någon annan uppenbar rättsstridighet, om detta kan ha haft en betydande inverkan på avgörandets innehåll.

III. Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

A. Mål C-615/20

21. Prokuratura Okręgowa w Warszawie (Regionala åklagarmyndigheten i Warszawa, Polen) (nedan kallad den regionala åklagarmyndigheten) åtalade Y.P. och 13 andra personer för ett antal brott enligt strafflagen vilka har medfört skada för 229 brottsoffer. Målet⁶ är anhängigt mot 11 åtalade. Akten i målet omfattar 197 volymer jämte dussintals volymer med bilagor. Rättegången har pågått i mer än 100 dagar, under vilka de åtalade, brottsoffren och mer än 150 vittnen har lämnat vittnesmål. Endast några få vittnen och tre experter återstår att höra. Domare I.T. satt som domare i målet och deltog i rättegången.

22. Den 14 februari 2020 ansökte Wydział Spraw Wewnętrznych Prokuratury Krajowej (nationella åklagarmyndigheten, avdelningen för inrikes frågor) (nedan kallad nationella åklagarmyndigheten) om tillstånd av avdelningen för disciplinära mål⁷ att väcka åtal mot

⁶ Mål VIII K 105/17.

⁷ Enligt gällande lagstiftning hade avdelningen för disciplinära mål behörighet i såväl första som andra instans att pröva ansökningar om tillstånd att åtala eller häkta en domare.

domare I.T. för att ha underlåtit att fullgöra sina uppgifter och ha agerat utan behörighet (*ultra vires*) genom att tillåta företrädare för medierna att spela in förhandlingen i ett mål vid Sąd Okręgowy w Warszawie (Regionala domstolen i Warszawa, Polen) samt offentliggörandet av beslutet i målet och de muntliga skälen för beslutet. Enligt nationella åklagarmyndigheten hade domare I.T. lämnat ut information till obehöriga personer om en förundersökning som den regionala åklagarmyndigheten hade genomfört. Eftersom domare I.T. hade erhållit denna information i sitt arbete som domare ansåg nationella åklagarmyndigheten att hans handlande hade skadat allmänintresset.

23. Den 9 juni 2020 avslog avdelningen för disciplinära mål, i egenskap av domstol i första instans, nationella åklagarmyndighetens ansökan om tillstånd att väcka åtal mot domare I.T. Nationella åklagarmyndigheten överklagade detta beslut. Den 18 november 2020 upphävde avdelningen för disciplinära mål, denna gång i egenskap av domstol i andra instans, immuniteten mot åtal för domare I.T., stängde av honom från sin tjänst och satte ned lönen med 25 procent medan avstängningen varar.⁸ Avstängningen gäller till dess att det straffrättsliga förfarandet mot honom har avslutats.

24. På grund av att domare I.T. stängts av från sin tjänst får han inte pröva något av de mål som han hade tilldelats, däribland mål VIII K 105/17. Enligt principen att den dömande sammansättningen inte får ändras, vilken är inskriven i (straffprocesslagen), är endast den dömande sammansättning⁹ som har deltagit i hela förhandlingen behörig att meddela dom. Förfarandet i mål VIII K 105/17 måste således tas om från början. Framför allt måste den domare som utsetts i stället för domare I.T. göra en förnyad prövning av all bevisning som redan åberopats vid förhandlingen. Enligt den hänskjutande domstolen strider denna situation mot artikel 47 i stadgan, särskilt rätten till ett effektivt rättsmedel och var och ens rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.¹⁰

25. I begäran om förhandsavgörande anges att i sin dom av den 5 december 2019¹¹ och sina beslut av den 15 januari 2020¹² fastslog Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) (Högsta domstolen, avdelning för arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål, Polen),¹³ som avgjorde de mål som hade föranlett domen i målet A.K., att KRS i dess nuvarande sammansättning inte är oavhängigt i förhållande till den lagstiftande och den verkställande makten och att avdelningen för disciplinära mål – vars ledamöter utnämns på förslag av KRS i dess nuvarande sammansättning – inte utgör en domstol i den mening som avses i artikel 47 i stadgan, artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen) och artikel 45.1 i den polska konstitutionen. I ett gemensamt beslut av den 23 januari 2020 bekräftade tvistemålsavdelningen, avdelningen för brottmål samt avdelningen för arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) den ståndpunkt som hade antagits av avdelning för arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål avseende att en sammansättning på avdelningen för disciplinära mål är ogiltig, om en person som har utnämnts på förslag av KRS i dess nuvarande sammansättning deltar i den. I ovannämnda gemensamma beslut konstaterades vidare att på

⁸ Mål II DO 74/20. Nedan kallat beslutet från avdelningen för disciplinära mål.

⁹ Det vill säga samma domare och jurymedlemmar.

¹⁰ Med hänvisning till, bland annat, dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982) (nedan kallad domen i målet A.K.).

¹¹ Mål III PO 7/18.

¹² Mål III PO 8/18 och mål III PO 9/18.

¹³ Nedan kallad avdelning för arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål.

grund av sina strukturella särdrag är avdelningen för disciplinära mål inte en domstol i den mening som avses i ovannämnda bestämmelser och dess avgöranden är inte ”domstolsavgöranden”. I beslut av den 23 september 2020¹⁴ fastslog avdelningen för disciplinära mål att domen i målet A.K. ”inte kan betraktas som bindande i den polska rättsordningen”, eftersom de sammansättningar på avdelning för arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål som hade ingett begärandena om förhandsavgörande i de nationella målen i fråga var ”rättsstridiga”.

26. Den hänskjutande domstolen, vid vilken domare I.T. är domare, är en del av det polska domstolväsendet och avgör mål inom ”områden som omfattas av unionsrätten” i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU.¹⁵ Beslutet från avdelningen för disciplinära mål att upphäva immuniteten mot straffrättsliga förfaranden för domare I.T. och stänga av honom från sin tjänst, med den följd att mål ref nr VIII K 105/17 måste tas om från början i en annan sammansättning, gör att den hänskjutande domstolen tvivlar på huruvida avdelningen för disciplinära mål utgör en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

27. Enligt den hänskjutande domstolen omfattas reglerna om disciplinåtgärder¹⁶ och entledigande¹⁷ av domare av kravet på ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 19.1 andra stycket FEU. Den hänskjutande domstolen är osäker på huruvida nationella regler som tillåter straffrättsliga förfaranden mot eller häktning av domare också omfattas av kravet på ett effektivt domstolsskydd. Den anser att inledandet av ett straffrättslig förfarande mot en domare bör omfattas av samma krav som inledandet av ett disciplinärt förfarande, och detta av följande skäl. För det första får tillstånd att väcka åtal beviljas endast om det, enligt den disciplinära domstolen, föreligger skälig misstanke om att ett brott har begåtts. För det andra får den disciplinära domstolen när ett sådant tillstånd väl har utfärdats stänga av domaren i fråga,¹⁸ varigenom han eller hon förhindras att döma i mål fram till dess att det straffrättsliga förfarandet har avslutats. För det tredje är den disciplinära domstolen skyldig att sätta ned domarens lön med mellan 25 och 50 procent under den tid som avstängningen varar. För det fjärde fastställs i tillståndet att väcka åtal mot en domare inte någon frist för när åtal ska väckas. Som en följd av tillståndet i fråga kan en domare stängas av eller också kan hans eller hennes lön sättas ned för obestämd tid. En bedömning av alla dessa omständigheter kan motivera slutsatsen att förfarandet för upphävande av en domares immunitet mot åtal och/eller mot häktning har liknande följder som de åtgärder som vidtas enligt regelverket med disciplinåtgärder mot domare. Även detta förfarande bör därför omfattas av kravet på ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 19.1 andra stycket FEU.

28. Enligt den hänskjutande domstolen rapporterar alla allmänna åklagare i Polen till justitieministern, som enligt lag innehar ställningen som Prokurator Generalny (riksåklagare). Även om en allmän åklagare till synes är oavhängig i sin tjänsteutövning, är han eller hon skyldig att verkställa beslut, riktlinjer och instruktioner från den allmänna åklagare som han eller hon rapporterar till, vilket kan vara justitieministern, inbegripet i förfaranden vid avdelningen för disciplinära mål.

¹⁴ II DO 52/20.

¹⁵ Se dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny, (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

¹⁶ Beslut av den 8 april 2020, kommissionen/Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277, punkterna 34 och 35 och där angiven rättspraxis) (nedan kallat beslutet av den 8 april 2020).

¹⁷ Dom av den 5 november 2019, kommissionen/Polen (Allmänna domstolars oavhängighet), C-192/18 (EU:C:2019:924, punkt 114 och där angiven rättspraxis).

¹⁸ Och är skyldig att göra detta, om en domare anklagas för ett uppsåtligt brott för vilket åklagarmyndigheten har väckt åtal.

29. I begäran om förhandsavgörande anges att enligt den polska konstitutionen är justitieministern ledamot i KRS. De flesta av de 15 av KRS 25 ledamöter som sejmen har valt ut bland domare hade nära band till justitieministern vid den tidpunkt då de valdes och har kvar dessa band. KRS i denna sammansättning medverkade i utnämningen av alla ledamöter vid avdelningen för disciplinära mål, vilken består av tidigare allmänna åklagare såväl som advokater som offentligt stödde justitieministerns åtgärder.

30. Enligt domstolens fasta praxis innebär begreppet oavhängighet, vilket inte kan skiljas från den dömande uppgiften, att det berörda organet ska vara utomstående i förhållande till parterna i det förfarande som är anhängigt vid det.¹⁹ Med beaktande av sammansättningen på avdelningen för disciplinära mål, KRS nuvarande sammansättning, åklagarsystemets hierarkiska karaktär och bestämmelserna om tillstånd att väcka åtal mot eller häkta en domare hyser den hänskjutande domstolen starka tvivel på huruvida avdelningen för disciplinära mål är utomstående i förhållande till den allmänna åklagaren.

31. Mot bakgrund av beslutet av den 8 april 2020 hyser den hänskjutande domstolen även betänkligheter angående huruvida avdelningen för disciplinära mål bör pröva ansökningar om tillstånd att väcka åtal mot eller häkta domare. Den anser att begreppet ”disciplinära mål avseende domare” i första strecksatsen i punkt 1 i den bindande delen av det beslutet även omfattar mål i vilka tillstånd beviljas att väcka åtal mot eller häkta domare. Eftersom sammansättningen på avdelningen för disciplinära mål är oförändrad, prövas i varje händelse samtliga mål som är anhängiga vid detta organ av en sammansättning som inte uppfyller kraven på oavhängighet i enlighet med andra strecksatsen i punkt 1 i den bindande delen av beslutet av den 8 april 2020.

32. Mot bakgrund av det ovan anförda anser den hänskjutande domstolen att ett tillstånd från avdelningen för disciplinära mål inte är ett ”domstolsavgörande”, eftersom denna avdelning varken uppfyller kraven på effektivt domstolsskydd i den mening som avses i unionsrätten eller säkerställer ”såväl en stabil rättsordning och stabila rättsförhållanden som en god rättskipning”.²⁰ Den anser följaktligen att den inte är bunden av beslut som fattas av avdelningen för disciplinära mål. Eftersom giltigheten av det tillstånd som beviljats av avdelningen för disciplinära mål direkt påverkar huruvida den hänskjutande domstolen själv utgör en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, vill den ha vägledning av EU-domstolen. Den hänskjutande domstolen vill i detta sammanhang få klarhet i huruvida skyldigheten att vägra att tillerkänna avgöranden från avdelningen för disciplinära mål bindande verkan även omfattar andra statliga organ²¹ och följaktligen huruvida en ogrundad vägran att låta en domare delta i en dömande sammansättning – när tillstånd har beviljats för att väcka åtal mot domaren – strider mot unionsrätten.

33. Mot denna bakgrund beslutade Sąd Okręgowy w Warszawie (Regionala domstolen i Warszawa) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska unionsrätten – särskilt artikel 47 i [stadgan] och rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol samt rätten att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag – tolkas så, att den utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som det närmare redogörs för i frågorna 2 och 3 nedan, det vill säga [artiklarna 80, 110 § 2a och 129 i den ändrade lagen om de allmänna

¹⁹ Dom av den 21 januari 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

²⁰ Se, dom av den 2 april 2020, CRPNPAC och Vueling Airlines (C-370/17 och C-37/18, EU:C:2020:260, punkterna 88 och 89).

²¹ Såsom justitieministern, domstolsordförande, Trybunał Konstytucyjny (författningsdomstolen) eller disciplinära organ.

domstolarnas organisation] och artikel 27 § 1 punkt 1a i [den ändrade lagen om Högsta domstolen], vilka [gör det möjligt för avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen] att upphäva en domares immunitet och avstänga en domare från sin tjänst, och därmed faktiskt förhindra en domare från att döma i det mål som tilldelats honom eller henne, i synnerhet med beaktande av följande:

- a) Avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen utgör inte en domstol i den mening som avses i artikel 47 i stadgan, artikel 6 i Europakonventionen och artikel 45.1 i den polska konstitutionen (dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982).
 - b) Ledamöterna på avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen har särskilt starka band till den lagstiftande och verkställande makten (beslut av den 8 april 2020, kommissionen/Polen, C-791/19 R, EU:C:2020:277).
 - c) Republiken Polen ålades att tillfälligt inte tillämpa vissa bestämmelser i lagen om Högsta domstolen avseende Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål) och att inte hänskjuta de mål som är anhängiga vid den avdelningen till en sammansättning som inte uppfyller kraven på oavhängighet (beslut av den 8 april 2020, kommissionen/Polen, C-791/19 R, EU:C:2020:277).
- 2) Ska unionsrätten – särskilt artikel 2 FEU och värdet av rättsstaten enligt den bestämmelsen, samt de krav på ett effektivt domstolsskydd som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU – tolkas så, att 'bestämmelserna om det disciplinära systemet och således reglerna om ... de personer som har i uppdrag att utöva rättskipning' även omfattar bestämmelser om straffansvar eller frihetsberövande (häktning) av en domare i nationell domstol, såsom artikel 181 i [den polska konstitutionen], jämförd med artiklarna 80 och 129 i [den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation], då följande framgår av dessa bestämmelser:
- a) För straffrättsliga förfaranden mot eller frihetsberövande (häktning) av en domare vid nationell domstol, i regel på åklagarens begäran, krävs tillstånd från behörig disciplinär domstol.
 - b) En disciplinär domstol, som beviljat straffrättsliga förfaranden mot eller frihetsberövande (häktning) av en domare vid en nationell domstol, får (och är i vissa fall skyldig) att avstänga domaren från sin tjänst.
 - c) Genom att avstänga en domare vid nationell domstol från sin tjänst är den disciplinära domstolen även skyldig att, inom de gränser som anges i dessa bestämmelser, sänka domarens lön under den tid som avstängningen varar?
- 3) Ska unionsrätten – särskilt de bestämmelser som nämns i den andra frågan – tolkas så, att den utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat, såsom artikel 110 § 2a i [den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation] och artikel 27 § 1 punkt 1a i [den ändrade lagen om Högsta domstolen], enligt vilka mål som avser tillstånd att inleda straffrättsliga förfaranden mot eller besluta om frihetsberövande (häktning) av en domare vid nationell domstol, såväl i första som i andra instans, omfattas av den exklusiva behörigheten för avdelningen för disciplinära mål, med beaktande av bland annat följande omständigheter:

- a) Inrättandet av avdelningen för disciplinära mål överensstämde i tiden med en ändring av reglerna för utnämning av ledamöter till det organ [KRS] som deltar i utnämningsförfarandet för domare och på vars förslag samtliga ledamöter på avdelningen för disciplinära mål utnämndes.
 - b) Den nationella lagstiftaren har uteslutit möjligheten att överföra domare vid den nationella domstolen i sista instans [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] (inom vars struktur avdelningen för disciplinära mål inrättats) till avdelningen för disciplinära mål, vilket innebär att endast nya ledamöter som utsetts på förslag av [KRS], i ny sammansättning, kan tjänstgöra på avdelningen för disciplinära mål.
 - c) Avdelningen för disciplinära mål åtnjuter en särskilt hög grad av självständighet inom [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)].
 - d) [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] bekräftade i avgöranden som meddelats för att följa domen av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982), att [KRS] i sin nya sammansättning inte är ett organ som är oavhängigt i förhållande till den lagstiftande och verkställande makten och att avdelningen för disciplinära mål inte utgör en domstol i den mening som avses i artikel 47 i stadgan, artikel 6 i Europakonventionen och artikel 45.1 i [den polska konstitutionen].
 - e) Begäran om tillstånd att inleda straffrättsliga förfaranden mot eller att besluta om frihetsberövande (häktning) av en domare vid en nationell domstol [framställs i regel] av en åklagare, vars överordnade är ett organ inom den verkställande makten (Minister Sprawiedliwości (justitieministern)), som kan ge åklagarna bindande instruktioner avseende innehållet i rättegångshandlingar, samtidigt som ledamöterna på avdelningen för disciplinära mål och [KRS] i dess nya sammansättning – vilket Högsta domstolen har konstaterat i de avgöranden som nämns ovan i punkt 2 d – har ett särskilt nära band till den lagstiftande makten [och den verkställande makten], vilket innebär att avdelningen för disciplinära mål inte kan anses utgöra en tredje part i förhållande till dessa förfaranden.
 - f) Republiken Polen ålades att tillfälligt inte tillämpa vissa bestämmelser i lagen om Högsta domstolen avseende avdelningen för disciplinära mål och att inte hänskjuta mål som är anhängiga vid den avdelningen till en sammansättning som inte uppfyller kraven på oavhängighet (beslut av den 8 april 2020, kommissionen/Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277)?
- 4) För det fall tillstånd beviljas för att inleda straffrättsliga förfaranden mot eller besluta om frihetsberövande (häktning) av en domare vid en nationell domstol, vilket innebär att domaren avstängs från sin tjänst med nedsättning av lönen under den tid som avstängningen varar, ska unionsrätten – i synnerhet de bestämmelser som nämns i fråga 2 och principerna [om] unionsrättens företräde, lojalt samarbete enligt artikel 4.3 FEU och rättssäkerhet – tolkas så, att den utgör hinder för att ett sådant tillstånd, särskilt i fråga om domarens avstängning från sin tjänst, får bindande verkan om det beslutas av ett organ såsom avdelningen för disciplinära mål, vilket innebär

- a) att varje statlig myndighet (inbegripet den hänskjutande domstolen vars sammansättning inkluderar den domare som omfattas av tillståndet samt de organ som är behöriga att utse och ändra nationella domstolars sammansättning) är skyldig att inte beakta detta tillstånd och tillåta att den domare som omfattas av tillståndet deltar i den dömande sammansättningen i denna domstol, och
- b) att den domstol vars sammansättning inkluderar den domare som omfattas av nämnda tillstånd är en domstol som har inrättats enligt lag eller en oavhängig och opartisk domstol, och kan således, i egenskap av 'domstol', avgöra frågor om tillämpning eller tolkning av unionsrätten?"

B. Mål C-671/20

34. De omständigheter som har föranlett begäran om förhandsavgörande i förevarande mål liknar de i mål C-615/20.

35. Den regionala åklagarmyndigheten åtalade M.M. för sju brott enligt strafflagen, däribland underlåtenhet att lämna in en konkursansökan, underlåtenhet att tillgodose borgenärernas fordringar, bankbedrägeri och underlåtenhet att lämna in ett bolags årsredovisning. Genom beslut av den 9 juni 2020 beslutade den regionala åklagarmyndigheten om tvångsinteckning i fast egendom som ägdes gemensamt av M.M. och hans hustru, som säkerhet för potentiella böter och rättegångskostnader. M.M. överklagade detta beslut.

36. Mot bakgrund av beslutet från avdelningen för disciplinära mål förelade ordföranden på Sąd Okręgowy w Warszawie (Regionala domstolen i Warszawa)²² ordföranden på den avdelning där domare I.T. arbetade att ändra den dömande sammansättningen i alla mål²³ som ursprungligen tilldelats denna domare.²⁴ Ordföranden på denna avdelning omfördelade de mål som ursprungligen hade tilldelats domare I.T. Till följd av denna omfördelning ingav den hänskjutande domstolen ett antal frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande.

37. Den hänskjutande domstolen har påpekat att enligt domen i målet Simpson²⁵ är varje domstol skyldig att på eget initiativ kontrollera huruvida den utgör en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Den är osäker på huruvida den är en "domstol som har inrättats enligt lag", eftersom ändringen av dess sammansättning till följd av föreläggandet från ordföranden på Sąd Okręgowy w Warszawie (Regionala domstolen i Warszawa) efter det att domare I.T. hade avstängts var ett direkt resultat av beslutet från avdelningen för disciplinära mål. På grund av sina "strukturella särdrag" utgör nämnda avdelning inte en domstol i den mening som avses i nationell rätt eller i unionsrätten. Den hänskjutande domstolen anser att endast en effektiv domstolsprövning av beslutet från avdelningen för disciplinära mål kommer att göra det möjligt för den att bedöma huruvida den utgör en domstol som har inrättats enligt lag och kan avgöra de mål som är anhängiga vid den. Den hänskjutande domstolen anser att det kan utgöra ett åsidosättande av parternas rätt till en domstol och resultera i att dess avgörande upphävs till följd

²² Den rättsliga grunden för föreläggandet av den 24 november 2020 utgjordes av artikel 47b §§ 1 och 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation.

²³ Med undantag för mål VIII K 105/17.

²⁴ Med undantag för mål ref nr VIII K 105/17, som föranledde begäran om förhandsavgörande i målet C-615/20.

²⁵ Dom av den 26 mars 2020, Omprövning Simpson/rådet och HG/kommissionen (C-542/18 RX-II och C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punkt 57 och där angiven rättspraxis) (nedan kallad domen i målet Simpson).

av ett överklagande,²⁶ om en obehörig person har deltagit i den dömande sammansättningen, och detta antingen på grund av att sammansättningen var olämplig²⁷ eller på grund av ett åsidosättande av unionsrätten.

38. Den hänskjutande domstolen anser att en bedömning av huruvida den uppfyller kravet att ha inrättats enligt lag förutsätter en prövning av huruvida beslutet från avdelningen för disciplinära mål har bindande verkan. Både nationell lagstiftning och rättspraxis från Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), enligt vilken nationella domstolar inte får pröva utnämningen av en domare, inbegripet lagenligheten i den roll som Republiken Polens president²⁸ och KRS spelar i utnämningförfarandet,²⁹ förbjuder att en sådan prövning görs. Att vidta en sådan prövning betraktas dessutom som en disciplinär överträdelse. Den hänskjutande domstolen är osäker på huruvida unionsrätten utgör hinder för sådan nationell lagstiftning och ovannämnda praxis från Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen).

39. Den hänskjutande domstolen är också osäker på huruvida den är bunden av beslutet från avdelningen för disciplinära mål och de eventuella följder det kan ha för dess sammansättning, inbegripet rättsverkan av avstängningen av domare I.T. EU-domstolen har upprepade gånger betonat den betydelse som principen om rättskraft har i såväl unionens rättsordning som de nationella rättsordningarna. För att säkerställa såväl en stabil rättsordning och stabila rättsförhållanden som en god rättskipning, är det viktigt att domstolsavgöranden som vunnit laga kraft inte kan ifrågasättas. En nationell domstol är enligt unionsrätten följaktligen inte skyldig att underlåta att tillämpa nationella processuella regler som innebär att domstolsavgöranden vinner laga kraft, även om den därmed skulle kunna bringa nationella förhållanden som är oförenliga med unionsrätten att upphöra.³⁰

40. Den hänskjutande domstolen anser att avdelningen för disciplinära mål är av en sådan karaktär att dess beslut av den 18 november 2020 inte är ett ”domstolsavgörande”, eftersom detta begrepp endast är tillämpligt på avgöranden som meddelas av ett organ som uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd enligt unionsrätten. Förmågan hos avdelningen för disciplinära mål att stänga av en domare – i praktiken på obestämd tid – säkerställer inte på något sätt en stabil rättsordning och stabila rättsförhållanden och bidrar definitivt inte till en god rättskipning. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida skyldigheten att vägra att tillerkänna ett avgörande från avdelningen för disciplinära mål bindande verkan även omfattar avgöranden från andra statliga organ såsom justitieministern, den allmänna åklagaren, domstolsordföranden och Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen). Den vill följaktligen få klarhet i huruvida en ogrundad vägran att låta en domare delta i en dömande sammansättning – när tillstånd har beviljats för att väcka åtal mot domaren – strider mot unionsrätten.

²⁶ Vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen).

²⁷ Se artikel 439 § 1 punkterna 1 och 2, jämförd med artikel 523 §1 i straffprocesslagen.

²⁸ Nedan kallad republikens president.

²⁹ Se domen i målet TK av den 4 mars 2020 (mål P 22/19), och beslutet i målet TKz av den 20 april 2020 (mål U 1/20).

³⁰ Dom av den 2 april 2020, CRPNPAC och Vueling Airlines (C-370/17 och C-37/18, EU:C:2020:260, punkterna 88 och 89 och där angiven rättspraxis).

41. Mot denna bakgrund beslutade Sąd Okręgowy w Warszawie (Regionala domstolen i Warszawa,) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Ska unionsrätten – och i synnerhet artikel 2 FEU och det där uttalade värde som rättsstaten utgör, artikel 19.1 andra stycket FEU, principen om unionsrättens företräde, lojalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen – tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats bestämmelse, såsom artikel 41b §§ 1 och 3 i [den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation], i enlighet med vilken ordföranden för en domstol, själv och utan rättslig prövning, kan besluta att ändra domstolens sammansättning till följd av att ett organ, såsom [avdelningen för disciplinära mål], har gett sitt samtycke till att inleda ett straffrättsligt förfarande gentemot en domare som ingick i den ursprungliga sammansättningen i denna domstol (domare I.T. vid Sąd Okręgowy (Regionala domstolen)), och detta samtycke medför att nämnde domare stängs av från sin tjänst, vilket bland annat innebär ett förbud för denna domare att sitta med i de mål vilka tilldelats honom, inklusive de mål som tilldelats honom före nämnda samtycke?
- 2) Ska unionsrätten, särskilt de bestämmelser som nämns i fråga 1, tolkas så, att den utgör hinder för
- a) en medlemsstats lagstiftning, såsom artikel 42a §§ 1 och 2 och artikel 107 § 1 punkt 3 i [den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation], enligt vilken det är förbjudet för en nationell domstol att inom ramen för en kontroll av om den har uppfyllt villkoret att ha inrättats enligt lag, pröva den bindande verkan av och de rättsliga omständigheterna kring det i fråga 1 redovisade samtycket från avdelningen för disciplinära mål, ett samtycke som direkt ligger till grund för domstolens ändrade sammansättning, och det av detta samtycke också följer att en domare som försöker företa en sådan prövning kommer att bli föremål för disciplinära åtgärder?
- b) rättspraxis från ett nationellt organ såsom Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), enligt vilken rättsakter från nationella myndigheter, såsom Republiken Polens president eller [KRS], avseende tillsättning av personer till ett organ som avdelningen för disciplinära mål, inte kan bli föremål för domstolsprövning, inte ens ur ett EU-rättsligt perspektiv – oavsett överträdelsens allvar och grad – och utnämmandet av en person till domare följaktligen är slutgiltigt och ovedersägligt?
3. Ska unionsrätten, särskilt de bestämmelser som nämns i fråga 1, tolkas så, att den utgör hinder för att det samtycke som avses i fråga 1 tillerkänns bindande verkan – särskilt vad gäller avstängning från domarämbetet – med hänsyn till att detta samtycke lämnats av ett organ, såsom avdelningen för disciplinära mål, och att därmed
- a) samtliga statliga organ (inklusive den hänskjutande domstolen och de organ som är behöriga att bestämma och ändra den nationella domstolens sammansättning, särskilt domstolens ordförande) är skyldiga att bortse från detta samtycke och [låta] domaren i den nationella domstolen, som är föremål för detta samtycke, ta plats i den dömande sammansättningen;

- b) en domstol vars dömande sammansättning i vilken den domare som ursprungligen tilldelats målet inte längre sitter med – enbart på grund av att han är föremål för ovannämnda samtycke – inte utgör en domstol som har inrättats enligt lag och således inte, i egenskap av 'domstol', kan uttala sig i frågor om tillämpning eller tolkning av unionsrätten?
- 4) Har det någon betydelse för svaren på de föregående frågorna att avdelningen för disciplinära mål och Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen), på grund av bristande oavhängighet och konstaterade åsidosättanden av bestämmelserna om utnämning av deras ledamöter, inte säkerställer ett effektivt domstolsskydd?"

IV. Förfarandet vid domstolen

42. Domstolens ordförande har genom beslut av den 21 januari 2021 förenat målen C-615/20 och C-671/20 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

43. Den hänskjutande domstolen har ansökt om skyndsam handläggning av begärandena om förhandsavgörande i målen C-615/20 och C-671/20 i enlighet med artikel 105.1 i rättegångsreglerna. Genom beslut av den 9 december 2020 respektive den 21 januari 2021 avslog domstolens ordförande dessa ansökningar. Domstolens ordförande beslutade dock att de ska avgöras med förtur i enlighet med artikel 53.3 i samma rättegångsregler.

44. Skriftliga yttranden har inkommit från Y.P., den regionala åklagarmyndigheten, den belgiska, den danska, den nederländska, den polska, den finska och den svenska regeringen och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Alla de ovannämnda, utom Y.P., avgav muntliga yttranden och besvarade domstolens frågor vid förhandlingen den 28 juni 2022.

V. Bedömning

A. *Upptagande till prövning*

45. Den regionala åklagarmyndigheten och den polska regeringen har hävdade att tolkningsfrågorna inte kan tas upp till prövning. I avsaknad av ett samband mellan de omständigheter som avses i målet vid den hänskjutande domstolen och de unionsrättsliga bestämmelser vars tolkning begärts, är ett svar på frågorna inte nödvändigt för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra de mål som är anhängiga vid den.³¹ Den polska regeringen har tillagt att även om EU-domstolen skulle ge den hänskjutande domstolen tillstånd att bortse från beslutet från avdelningen för disciplinära mål, tillåter ingen polsk lagbestämmelse att en domare utses i stället för den domare som tilldelats ett mål eller att ett mål överförs till en annan domare.

³¹ Dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 48). Enligt polska regeringen rör de brottmål som är anhängiga vid den hänskjutande domstolen rent nationella frågor på vilka artikel 47 i stadgan och artikel 19.1 FEU inte är tillämpliga.

46. Kommissionen och den svenska regeringen har hävdad att begärandena om förhandsavgörande kan tas upp till prövning, eftersom ett svar från domstolen är nödvändigt för att den dömande sammansättningen i den hänskjutande domstolen inledningsvis (*in limine litis*) ska kunna avgöra huruvida den har behörighet att avgöra de brottmål som är anhängiga vid den.

47. Enligt EU-domstolens fasta praxis presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den.³²

48. Det framgår både av ordalydelsen och av systematiken i artikel 267 FEUF att förfarandet med förhandsavgörande förutsätter att ett mål faktiskt är anhängigt vid den nationella domstolen och att den nationella domstolen inom ramen för detta mål kommer att fatta ett beslut med beaktande av förhandsavgörandet. En begäran om förhandsavgörande är nämligen till för att tillgodose behov knutna till avgörandet av ett mål, och inte för att möjliggöra rådgivande yttranden i generella eller hypotetiska frågor.³³ Domstolen har också understrukit att ett svar på tolkningsfrågor kan vara nödvändigt för att ge de hänskjutande domstolarna en tolkning av unionsrätten som gör det möjligt för dem att avgöra processuella frågor i nationell rätt innan de i sak kan avgöra de mål som är anhängiga vid dem.³⁴

49. De tolkningsfrågor som har ställts i de förevarande målen syftar till att domstolen ska fastställa huruvida unionsrätten, mot bakgrund av särdragen hos avdelningen för disciplinära mål, särskilt det sätt på vilket dess ledamöter utnämns, utgör hinder för bestämmelser i nationell rätt enligt vilka nämnda avdelning får bevilja tillstånd att väcka åtal mot en domare, vilket i sin tur resulterar i att han eller hon stängs av. Om så är fallet, vilka följder har detta enligt unionsrätten för lagenligheten hos den dömande sammansättning som prövar det nationella målet? Under sådana omständigheter vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den uppfyller kravet på att ha inrättats enligt lag. Med beaktande av att en domstol enligt domen i målet Simpson³⁵ kan vara skyldig att kontrollera huruvida den, genom sin sammansättning, utgör en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, när det föreligger allvarliga tvivel i fråga om detta, är den tolkning av unionsrätten som den hänskjutande domstolen har begärt nödvändig för att den ska kunna avgöra en processuell fråga som har uppkommit inledningsvis (*in limine litis*), innan den avgör de brottmål som är anhängiga vid den.³⁶

50. Argumentet att polsk rätt – för den händelse att beslutet från avdelningen för disciplinära mål skulle bedömas strida mot unionsrätten – inte tillåter att en domare utses i stället för den domare som tilldelats ett mål eller att ett mål överförs till en annan domare, avser en prövning i

³² Dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 20).

³³ Dom av den 8 september 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punkt 38), och dom av den 27 februari 2014, Pohotovost (C-470/12, EU:C:2014:101, punkterna 28 och 29).

³⁴ Dom av den 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

³⁵ Se punkt 57.

³⁶ Se, analogt, dom av den 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, punkt 49). Se även dom av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C-487/19, EU:C:2021:798, punkterna 93 och 94).

sak av begäran om förhandsavgörande avseende unionsrättens räckvidd och verkningar och dess företräde. Argument som avser prövningen i sak av ett mål kan inte utgöra grund för att avvisa en begäran om förhandsavgörande.³⁷

51. Vid förhandlingen hänvisade den polska regeringen till domen i målet *Prokurator Generalny m.fl. (Avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen – Tillsättning)*³⁸ till stöd för sitt argument att begärandena om förhandsavgörande måste avvisas. I den domen slog domstolen fast att en begäran om förhandsavgörande skulle avvisas, bland annat eftersom de tolkningsfrågor som hade ställts avseende huruvida det förelåg ett anställningsförhållande mellan en domare och avdelningen för disciplinära mål avsåg en annan tvist än den som var aktuell vid den hänskjutande domstolen. I syfte att bestämma räckvidden av de frågor som hade ställts och ge ett lämpligt svar skulle domstolen ha varit tvungen att pröva frågor som gick utöver omfattningen av tvisten vid den hänskjutande domstolen. Domstolen slog även fast att begäran om förhandsavgörande i det målet faktiskt syftade till en allmängiltig (*erga omnes*) ogiltigförklaring av utnämningen av en domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), trots att nationell rätt inte tillät bestridanden av utnämningen av en domare genom en direkt talan om upphävande av en sådan utnämning. Som det framgår av punkt 49 ovan är detta inte fallet i förevarande mål.

52. Jag föreslår därför att domstolen ska underkänna invändningarna mot att tolkningsfrågorna tas upp till prövning.

B. Prövning i sak

1. Inledande anmärkningar

53. Föremålet för fördragsbrottsförfarandet³⁹ i mål C-204/21, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv),⁴⁰ överlappar delvis begärandena om förhandsavgörande i de förevarande målen. Även om ett fördragsbrottsförfarande och en begäran om förhandsavgörande är olika förfaranden med olika rättsverkningar⁴¹ hänvisar jag vid behov till mitt förslag till avgörande i nämnda fördragsbrottsförfarande, som föredras samma dag som detta förslag till avgörande. Särskilt anges i punkterna 46–60 i förslaget till avgörande i mål C-204/21, kommissionen mot Polen (Domares oavhängighet och privatliv) vad jag betraktar som väletablerade rättsregler som är relevanta för avgörandet av de förevarande målen.

2. Den första, den andra och den tredje frågan i mål C-615/20

54. Den hänskjutande domstolen har ställt den första, den andra och den tredje frågan i mål C-615/20 för att få klarhet i huruvida artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU samt artikel 47 i stadgan är tillämpliga i mål om tillstånd att bland annat väcka åtal mot, häkta och stänga av domare och domarassessorer och om obligatorisk nedsättning av deras lön. Ska dessa

³⁷ Se, analogt, dom av den 16 november 2021, *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, punkt 54 och där angiven rättspraxis).*

³⁸ Dom av den 22 mars 2022, (C-508/19, EU:C:2022:201, punkterna 60–71).

³⁹ Enligt artikel 258 FEUF.

⁴⁰ EUT C 252, 2021, s. 9.

⁴¹ De olika verkningarna av EU-domstolens domar enligt artiklarna 258 och 267 FEUF ska inte överbetonas. Som ett exempel beskrev domstolen nyligen i sin dom av den 10 mars 2022, *Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175)*, de kombinerade verkningar som dess domar enligt de båda förfarandena kan ha.

bestämmelser i så fall tolkas så, att de utgör hinder för nationella regler som ger avdelningen för disciplinära mål behörighet att avgöra sådana mål i första och andra instans, med beaktande av att vissa särdrag hos denna avdelning, inbegripet det sätt på vilket dess ledamöter utnämns, föranleder tvivel om huruvida den utgör en domstol i den mening som avses i artikel 47 i stadgan.

55. För att pröva dessa frågor krävs för det första en bedömning av huruvida artikel 47 i stadgan är relevant i samband med målen C-615/20 och C-671/20. Enligt fast rättspraxis måste en person som åberopar rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan i ett givet mål göra gällande rättigheter eller friheter som garanteras i unionsrätten eller vara föremål för ett förfarande i vilket unionsrätten tillämpas i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. Av beslutet om hänskjutande i målen C-615/20 och C-671/20 framgår dock inte att Y.P. eller M.M. har gjort gällande en rättighet som tillkommer dem enligt en unionsrättslig bestämmelse eller att de är föremål för ett förfarande i vilket unionsrätten tillämpas. Under dessa omständigheter är artikel 47 i stadgan inte tillämplig i de nationella målen. Eftersom medlemsstaterna enligt artikel 19.1 andra stycket FEU emellertid ska fastställa de 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,⁴² måste sistnämnda bestämmelse likväl beaktas i vederbörlig ordning vid varje tolkning av förstnämnda bestämmelse.⁴³

56. För det andra ska relevansen av två interimistiska beslut övervägas, i två fördragsbrottsförfaranden mot Republiken Polen. I beslutet av den 8 april 2020 beslutade domstolen att viss verksamhet vid avdelningen för disciplinära mål tillfälligt skulle avbrytas. Den hänskjutande domstolen i de förevarande målen har uttryckt reservationer beträffande huruvida avdelningen för disciplinära mål mot bakgrund av beslutet i det målet kunde pröva mål om tillstånd att väcka åtal mot och stänga av en domare. Den har också hänskjutit ett antal frågor avseende huruvida det tillfälliga avbrottet är relevant i förevarande förfarande.⁴⁴

57. I den bindande delen av beslutet av den 8 april 2020 fastställdes att avdelningen för disciplinära mål tillfälligt skulle avbryta viss verksamhet som genomfördes i enlighet med specifika bestämmelser⁴⁵ i den ändrade lagen om Högsta domstolen. Dessa bestämmelser utgjorde den rättsliga grund som gav avdelningen för disciplinära mål behörighet att döma i disciplinära förfaranden mot domare. Det rör sig om helt andra bestämmelser än de som utgör den rättsliga grunden för nämnda avdelnings behörighet att bevilja tillstånd att väcka åtal mot, häkta och

⁴² Det har inte bestritts att den hänskjutande domstolen, i egenskap av en domstol i den mening som avses i unionsrätten, inom ramen för den polska rättsordningen handlar inom de "områden som omfattas av unionsrätten" i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU och därför måste uppfylla kraven avseende ett effektivt domstolsskydd. Dom av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C-487/19, EU:C:2021:798, punkt 106 och där angiven rättspraxis).

⁴³ Dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, punkterna 34–37 och där angiven rättspraxis).

⁴⁴ Se frågorna 1 c och 3 f i mål C-615/20.

⁴⁵ Nämligen artiklarna 3 § 5, 27 och 73 § 1. Enligt beslutet av den 8 april 2020 krävdes också att polska regeringen skulle underlåta att överföra pågående mål vid avdelningen för disciplinära mål till en dömande sammansättning som inte uppfyllde kraven på oavhängighet, vilka bland annat fastställdes i domen A.K.

stänga av domare och sätta ned deras lön, vilka är föremål för de förfaranden som har föranlett de förevarande begärandena om förhandsavgörande.⁴⁶ Jag anser därför att beslutet av den 8 april 2020 inte är relevant med avseende på de frågor som ska avgöras här.⁴⁷

58. Däremot förefaller beslutet av domstolens vice ordförande av den 14 juli 2021 i mål C-204/21 R, kommissionen/Polen,⁴⁸ att vara relevant. I den bindande delen av detta beslut krävs bland annat att Republiken Polen tillfälligt ska upphöra med tillämpningen av artikel 27 § 1 punkt 1a i den ändrade lagen om Högsta domstolen och de bestämmelser i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation som ger avdelningen för disciplinära mål behörighet att pröva ansökningar om tillstånd att inleda ett straffrättsligt förfarande mot domare eller domarassessorer.⁴⁹ Enligt samma beslut krävs också att Republiken Polen tillfälligt ska avbryta verkningarna av de beslut som avdelningen för disciplinära mål redan har antagit med stöd av ovannämnda bestämmelser och ska avstå från att hänskjuta de mål som avses i dem till en domstol som inte är oavhängig.⁵⁰

59. I syfte att säkerställa ett effektivt genomförande av nämnda beslut av den 14 juli 2021, förpliktade domstolens vice ordförande, genom beslut av den 27 oktober 2021, Republiken Polen att betala ett löpande vite på 1 000 000 euro per dag, från delgivandet av detta beslut till dess att denna medlemsstat iakttar de skyldigheter som följer av beslutet av den 14 juli 2021 eller, om så inte sker, till dess att slutlig dom meddelats i mål C-204/21, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv).⁵¹

60. Vid förhandlingen bekräftade kommissionen⁵² att Republiken Polen inte har informerat den om några åtgärder som denna medlemsstat har vidtagit för att följa beslutet av den 14 juli 2021. Kommissionen tillade att till följd av meddelandet av detta beslut borde domare I.T. ha återinsatts från och med den 14 juli 2021 fram till dess att dom meddelas i mål C-204/21, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv).

61. För det tredje har den polska regeringen vid förhandlingen anfört att avdelningen för disciplinära mål lades ned genom ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (lag om ändring av lagen om Högsta domstolen och vissa andra lagar) av den 9 juni 2022 (Dz. U. 2022, position 1259) (nedan kallad lagen av den 9 juni 2022). Sedan dess får en domare inge en invändning till den nyinrättade Izba Odpowiedzialności Zawodowej (avdelningen för mål om yrkesansvar) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) (nedan kallad avdelningen för mål om yrkesansvar) mot ett slutligt beslut från avdelningen för disciplinära mål om tillstånd att väcka åtal mot honom eller henne.

⁴⁶ Se artikel 27 § 1 punkt 1a i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artiklarna 80, 110 § 2a och 129 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation.

⁴⁷ Det tillfälliga avbrottet upphörde i varje händelse i och med meddelandet av domen av den 15 juli 2021, kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden gentemot domare) (C-791/19, EU:C:2021:596) (nedan även kallad domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare). Fastställelsen av att Republiken Polen inte hade uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, eftersom den hade underlåtit att säkerställa att avdelningen för disciplinära mål var oavhängig och opartisk, och framför allt de kriterier som domstolen tillämpade för att dra denna slutsats är av särskild relevans för förevarande förfarande. Se även domen A.K.

⁴⁸ Beslut av domstolens vice ordförande av den 14 juli 2021, kommissionen/Polen (C-204/21 R, EU:C:2021:593) (nedan kallat beslutet av den 14 juli 2021).

⁴⁹ Omedelbart och fram till dess att slutlig dom meddelas i mål C-204/21, kommissionen mot Polen (Domares oavhängighet och privatliv).

⁵⁰ Enligt definitionen i domen A. K..

⁵¹ Beslut av domstolens vice ordförande av den 27 oktober 2021, kommissionen/Polen (C-204/21 R, ej publicerat, EU:C:2021:878).

⁵² Utan att motsägas av den polska regeringen.

62. I artikel 8 i lagen av den 9 juni 2022 anges att till följd av dess ikraftträdande⁵³ ska avdelningen för disciplinära mål läggas ned och avdelningen för mål om yrkesansvar inrättas. Avdelningen för mål om yrkesansvar ska överta alla mål som avdelningen för disciplinära mål inte har avslutat den 15 juli 2022. Enligt artikel 18 i lagen av den 9 juni 2022 får en domare inom 6 månader från ikraftträdandet inge en begäran till avdelningen för mål om yrkesansvar om att den ska återuppta förfarandet med avseende på ett beslut från Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) i vilket tillstånd beviljats att väcka åtal mot honom eller henne och vilket har antagits av en sammansättning där en domare från avdelningen för disciplinära mål deltagit.

63. Trots att avdelningen för disciplinära mål har lagts ned är domare I.T. fortfarande avstängd från sin tjänst i enlighet med nationell rätt, även om han får⁵⁴ inge en begäran till avdelningen för mål om yrkesansvar i syfte att invända mot beslutet från avdelningen för disciplinära mål. Den hänskjutande domstolens frågor är således fortfarande relevanta. För att avgöra huruvida avstängningen av domare I.T. är lagenlig är det nödvändigt att pröva både huruvida avdelningen för disciplinära mål uppfyller kraven i artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, och vilka följder det har för den hänskjutande domstolens sammansättning, om dessa bestämmelser eventuellt inte är uppfyllda.

64. Av det ovan anförda framgår – vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera – att trots att avdelningen för disciplinära mål antog sitt beslut i andra instans, får domare I.T. nu enligt polsk rätt invända mot dess giltighet. Det framgår också att beslutet från avdelningen för disciplinära mål inte längre har laga kraft.

65. Vad gäller den första, den andra och den tredje frågan i mål C-615/20 ska det påpekas att även om det är medlemsstaterna som har befogenhet att organisera domstolväsendet, inbegripet reglerna om straffrättsliga förfaranden mot domare, ska de därvid iaktta unionsrätten. När en medlemsstat fastställer särskilda regler om straffrättsliga förfaranden mot domare⁵⁵ måste dessa regler – i enlighet med kravet på tillgång till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, och i syfte att utesluta allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande domarnas pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter, särskilt i fråga om sådan direkt eller indirekt påverkan från den lagstiftande och den verkställande makten som är ägnad att inverka på domarnas beslutsfattande – motiveras utifrån objektiva och kontrollerbara krav på god rättskipning. Sådana regler måste, i likhet med reglerna om disciplinansvar för domare, innehålla de skyddsregler som krävs för att säkerställa att straffrättsliga förfaranden inte används som ett instrument för politisk kontroll över domarnas verksamhet och för att till fullo garantera de rättigheter som följer av artiklarna 47 och 48 i stadgan.⁵⁶

66. Medlemsstaterna ska enligt artikel 19.1 andra stycket FEU säkerställa att domstolar som kan avgöra mål med tillämpning eller tolkning av unionsrätten uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd.⁵⁷ Det framgår av själva deras natur att de mål som omfattas av behörigheten för avdelningen för disciplinära mål enligt artiklarna 80, 110 § 2a och 129 i den ändrade lagen om de

⁵³ Lagen trädde i kraft den 15 juli 2022, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

⁵⁴ Till exempel i syfte att få avstängningen upphävd.

⁵⁵ Som den polska regeringen och kommissionen har angett i sina yttranden ankommer det, i avsaknad av unionsbestämmelser om denna fråga, på medlemsstaterna att avgöra huruvida vissa åtgärder som en domare vidtar medför disciplinärt eller straffrättsligt ansvar. Unionsrätten utgör således i princip inte hinder för en sådan bestämmelse som artikel 181 i den polska konstitutionen, enligt vilken en domstol som har inrättats enligt lag kan upphäva en domares immunitet mot straffrättsliga förfaranden och häkta vederbörande. Se fråga 2 i mål C-615/20.

⁵⁶ Dom av den 18 maj 2021, Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, EU:C:2021:393, punkterna 210–213). Se fråga 2 a i mål C-615/20.

⁵⁷ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 112 och där angiven rättspraxis).

allmänna domstolarnas organisation och enligt artikel 27 § 1 punkt 1a i den ändrade lagen om Högsta domstolen⁵⁸ har en omedelbar, direkt och djupgående inverkan på ställningen för domare och utövandet av domarämbetet.⁵⁹ Av detta följer att åtgärder som vidtas enligt dessa bestämmelser i polsk rätt med avseende på domare vid polska domstolar som kan avgöra mål med tillämpning eller tolkning av unionsrätten måste kunna prövas av en instans som själv uppfyller de krav som följer av ett effektivt domstolsskydd i enlighet med artikel 19.1 andra stycket FEU.⁶⁰ Eftersom avdelningen för disciplinära mål hade behörighet att tillämpa ovannämnda bestämmelser i polsk rätt, måste den erbjuda alla nödvändiga garantier för att den är oavhängig och opartisk och har inrättats enligt lag, i syfte att förhindra varje risk för att åtgärder som den vidtar i enlighet med dessa bestämmelser kan användas som ett instrument för politisk kontroll över innehållet i domstolarnas avgöranden. Med hänvisning till faktorer som den tidigare hade angett i domen i målet A.K.⁶¹ fastslog domstolen kategoriskt i domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare att mot bakgrund av övervägandena i punkterna 89–110 däri kunde det konstateras att avdelningen för disciplinära mål inte uppfyllde kraven på oavhängighet och opartiskhet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU. Domstolen stödde sig bland annat på den omständigheten att inrättandet *ex nihilo* av avdelningen för disciplinära mål med exklusiv behörighet att pröva vissa disciplinära mål sammanföll i tiden med antagandet av nationell lagstiftning som åsidosatte principen om att domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) ska vara oavsättliga och oavhängiga. Den påpekade att avdelningen för disciplinära mål åtnjöt en särskilt hög grad av organisatorisk, funktionell och finansiell autonomi inom Högsta domstolen i förhållande till de övriga avdelningarna vid den domstolen. Lönen för domare vid avdelningen för disciplinära mål var också cirka 40 procent högre än lönen för domare på andra avdelningar vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), utan att någon objektiv motivering av denna förmånsbehandling hade anförts.

67. Det krävdes att avdelningen för disciplinära mål efter inrättandet uteslutande skulle bestå av nya domare som utnämns av republikens president på förslag av KRS.⁶² Innan dessa utnämningar gjordes genomfördes en övergripande omstrukturering av KRS.⁶³ Enligt domstolen kunde dylika förändringar medföra en risk, som inte varit för handen så länge som det tidigare urvalsförfarandet var i kraft, för att dessa lagstiftande och verkställande myndigheter skulle få ett större inflytande över KRS och att dess oavhängighet skulle undergrävas. KRS, i dess nya sammansättning, inrättades dessutom genom att mandatet på fyra år förkortades för de dåvarande ledamöterna i detta organ. Domstolen konstaterade också att lagreformen avseende KRS hade skett samtidigt med antagandet av den nya lagen om Högsta domstolen,⁶⁴ vilken medförde omfattande reformer av Högsta domstolen.⁶⁵

⁵⁸ Mål om tillstånd att inleda ett straffrättsligt förfarande mot domare eller domarasessorer eller om att häkta dem, arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål med avseende på domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och mål om pensionering av domare vid Högsta domstolen.

⁵⁹ Se även beslutet av den 14 juli 2021, punkt 81.

⁶⁰ Se analogt, domen om disciplinära förfaranden gentemot domare, punkterna 80 och 83.

⁶¹ Domen A.K. Se frågorna 1 a och 3 d i mål C-615/20.

⁶² Vilket uteslöt alla möjligheter för domare som redan tjänstgjorde vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) att omplaceras till denna avdelning, även om en sådan omplacering av domare i princip var tillåten.

⁶³ Av de 25 ledamöterna i KRS i dess nya sammansättning har 23 ledamöter utnämns av eller företräder den polska verkställande eller lagstiftande makten. Tidigare valdes 15 av ledamöterna i KRS av domare bland domare.

⁶⁴ Ustawa o Sądzie Najwyższym (lag om Högsta domstolen) av den 8 december 2017 (Dz. U. 2018, position 5), i den konsoliderade lydelse som offentliggjorts i Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 2019 (position 825).

⁶⁵ Den medförde bland annat att två nya avdelningar inrättades vid Högsta domstolen, däribland avdelningen för disciplinära mål, och att en bestämmelse infördes om att pensionsåldern för domarna vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) skulle sänkas och att de domare som tjänstgjorde vid den domstolen skulle omfattas av denna åtgärd. Vissa av KRS ledamöter skiljdes från sina uppdrag i förtid och ombildningen av KRS skedde i ett sammanhang där det förväntades att ett flertal tjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) inom kort skulle tillsättas, inklusive vid avdelningen för disciplinära mål.

68. Enligt domstolen kunde alla dessa faktorer föranleda rimligt tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande pålitligheten hos avdelningen för disciplinära mål i förhållande till yttre omständigheter, särskilt i förhållande till direkta eller indirekta påtryckningar från den lagstiftande och den verkställande makten i Polen, och beträffande dess neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras. Dessa faktorer kunde innebära att avdelningen för disciplinära mål inte framstår som oavhängig eller opartisk på ett sätt som inverkar menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.⁶⁶

69. En samlad bedömning av förfarandet för utnämning av domare vid avdelningen för disciplinära mål och villkoren för denna avdelnings verksamhet utesluter inte förekomsten av rimliga tvivel om möjligheten att externa påtryckningar kan utövas på dess ledamöter.⁶⁷ I skrivande stund kvarstår de legitima tvivel beträffande oavhängigheten och opartiskheten hos avdelningen för disciplinära mål som beskrevs i domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare och domen i målet A.K. Dessa tvivel gäller inte endast regelverket med disciplinåtgärder mot domare i Polen, utan också reglerna om tillstånd att väcka åtal mot, häkta och stänga av domare eller domarassessorer och om den obligatoriska nedsättningen av deras lön.

70. Den hänskjutande domstolen har också beskrivit banden mellan den polska justitieministern och den allmänna åklagaren, den polska justitieminister och KRS samt KRS och avdelningen för disciplinära mål.⁶⁸ Den hyser tvivel om huruvida avdelningen för disciplinära mål är utomstående i förhållande till parterna i de mål den har att avgöra.⁶⁹

71. Enligt fast rättspraxis omfattar kravet på domstolarnas oavhängighet två aspekter. Den första aspekten, som är extern, förutsätter att en domstol fullgör sina uppgifter helt självständigt, utan att vara underställd någon annan och utan att ta emot order eller instruktioner från något håll och att den således är skyddad mot yttre inblandning eller påtryckningar som kan äventyra dess ledamöters oberoende prövning och påverka deras avgöranden. Den andra aspekten, som är intern, sammanfaller med begreppet opartiskhet. Den handlar om att avståndet från domstolarna gentemot parterna och deras respektive intressen ska vara detsamma. Domstolarna måste vara objektiva och inte ha något annat intresse vad gäller utgången i det mål som de har att avgöra än en strikt tillämpning av rättsreglerna.⁷⁰

72. Den hänskjutande domstolens tvivel gäller den andra aspekten av vad som utgör en oavhängig domstol och uppfattningen att avdelningen för disciplinära mål inte är vare sig oavhängig eller opartisk när den avgör ansökningar om tillstånd att väcka åtal mot domare och stänga av dem. De direkta och indirekta institutionella band mellan polska justitieministern, den allmänna åklagaren,⁷¹ KRS och avdelningen för disciplinära mål som den hänskjutande domstolen har beskrivit och som återges i punkterna 28 och 29 ovan⁷² – och som det ankommer på den

⁶⁶ Domstolen slog också fast att en sådan utveckling innebar att skyddet för rättsstatens värde försämrades. Domen om disciplinära förfaranden gentemot domare, punkt 112.

⁶⁷ Se punkt 212 i mitt förslag till avgörande i mål C-204/21, kommissionen mot Polen (Domares oavhängighet och privatliv).

⁶⁸ Se punkterna 28 och 29 ovan. Se även fråga 3 e i mål C-615/20. Domstolen har konstaterat att KRS spelar en avgörande roll i förfarandet för utnämning av domare vid avdelningen för disciplinära mål och att dess oberoende från den politiska makten kan ifrågasättas, vilket således ger upphov till rimligt tvivel vad gäller den nämnda avdelningens oavhängighet och opartiskhet. Domen om disciplinära förfaranden gentemot domare, punkterna 101 och 108).

⁶⁹ Se fråga 3 f i mål C-615/20.

⁷⁰ Domen A.K., punkterna 120–122.

⁷¹ Se punkt 28 ovan. En analogi kan dras till domen av den 27 maj 2019, OG och PI (Åklagarmyndigheten i Lübeck och Zwickau) (C-508/18, EU:C:2019:456, punkterna 73–90), avseende banden mellan den tyska justitieministern och åklagarmyndigheten och risken för att den förstnämnda ger anvisningar till den sistnämnda i specifika mål.

⁷² Tillsammans med andra faktorer, som domstolen hänvisade till i domen om disciplinära förfaranden gentemot domare.

hänskjutande domstolen att kontrollera – ökar den redan avsevärda risken för att avdelningen för disciplinära mål inte uppfattas som helt neutral när den avgör dessa frågor. Dessa band kan ytterligare undergräva det förtroende som domstolar i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat måste inge.

73. Jag föreslår därför att domstolen ska fastställa att artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, är tillämpliga i mål där en domstol i enlighet med nationell rätt beviljar tillstånd att bland annat väcka åtal mot, häkta och stänga av domare eller domarassessorer och till följd därav sätta ned deras lön. Dessa unionsrättsliga bestämmelser utgör hinder för nationella bestämmelser som ger en domstol som inte uppfyller kraven på oavhängighet och opartiskhet och på att ha inrättats enligt lag behörighet att bevilja tillstånd att väcka åtal mot, häkta och stänga av domare eller domarassessorer och till följd därav sätta ned deras lön.

3. Den andra frågan i mål C-671/20

74. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida unionsrätten, särskilt artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU, utgör hinder för nationella bestämmelser såsom artiklarna 42a §§ 1 och 2 och 107 § 1 punkt 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation, enligt vilka det, för det första, är förbjudet för en nationell domstol att, när den kontrollerar om den, genom sin sammansättning, utgör en domstol som har inrättats enligt lag, pröva lagenligheten och den bindande verkan av beslut som meddelats av avdelningen för disciplinära mål om tillstånd att väcka åtal mot, häkta och stänga av domare och enligt vilka det, för det andra, betraktas som en disciplinär överträdelse att vidta en sådan prövning. Den hänskjutande domstolen vill också få klarhet i huruvida dessa unionsrättsliga bestämmelser utgör hinder för den praxis från Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) enligt vilken det är förbjudet för en domstol att pröva ett beslut om utnämning av en domare som antagits av republikens president och av de akter som KRS antar i samband med utnämningsprocessen.

75. Av rätten till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag följer det att enskilda har möjlighet att göra gällande denna rättighet.⁷³ När det på ett sätt som inte direkt framstår som uppenbart obefogat ifrågasätts att en domstol är oavhängig och opartisk⁷⁴ är en sådan domstol⁷⁵ skyldig att kontrollera om den, genom sin sammansättning, utgör en sådan oavhängig och opartisk domstol. Denna behörighet är nödvändig för att upprätthålla det förtroende som domstolar i ett demokratiskt samhälle måste inge enskilda som är föremål för deras avgöranden. En sådan kontroll utgör således en väsentlig formföreskrift, och frågan huruvida den har iakttagits omfattas av tvingande rätt. Huruvida denna väsentliga formföreskrift har iakttagits ska kontrolleras antingen på begäran av en part eller också ex officio.⁷⁶ Artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU och de krav som fastställts i domen i målet Simpson är av tvärgående karaktär. De är tillämpliga närhelst det krävs att en domstol avgör mål ”inom områden som omfattas av unionsrätten”.⁷⁷

⁷³ Domen Simpson, punkt 55.

⁷⁴ Dom av den 1 juli 2008, Chronopost/UFEX m.fl. (C-341/06 P och C-342/06 P, EU:C:2008:375, punkt 46).

⁷⁵ Se, beträffande EU-domstolen och tribunalen, domen Simpson, punkt 57, och dom av den 24 mars 2022, Wagenknecht/kommissionen (C-130/21 P, EU:C:2022:226, punkt 15). Se, beträffande medlemsstaternas domstolar, dom av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C-487/19, EU:C:2021:798, punkterna 126–131).

⁷⁶ Domen Simpson, punkterna 55 och 57, och dom av den 1 juli 2008, Chronopost/UFEX m.fl. (C-341/06 P och C-342/06 P, EU:C:2008:375, punkt 46).

⁷⁷ Dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punkterna 29, 36 och 37).

76. Polska regeringen anser att beslut om utnämning av domare som har antagits av republikens president inte kan ifrågasättas vare sig med stöd av domen i målet A.K. eller med stöd av eventuell nationell rättspraxis enligt vilken avdelningen för disciplinära mål inte utgör en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

77. Lydelsen i artikel 42a §§ 1 och 2 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation, vilken återges i punkt 11 ovan, är vid första anblicken inte begränsad till att förhindra att en domstol har behörighet att allmängiltigt (*erga omnes*) ogiltigförklara ett beslut om utnämning av en domare som antagits av republikens president. Det är tydligt att den i stället förbjuder alla polska domstolar att, under alla omständigheter och oavsett skäl, antingen på eget initiativ eller på begäran av en part, ta upp eller behandla frågan om huruvida en domstol kan uppfylla den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel vid en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag eller huruvida en domare har utnämnts lagenligt eller kan utöva dömande verksamhet, oavsett den påstådda bristens karaktär, det beslut eller det förfarande som ifrågasätts eller det tillgängliga rättsmedlet. Enligt min mening är lydelsen i bestämmelserna i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation så vid att den hindrar att nationella domstolar prövar frågor som rör en domstols sammansättning, såsom det krävs enligt domstolens praxis.⁷⁸

78. Lydelsen i artikel 107 § 1 punkt 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation förefaller att förstärka förbuden i artikel 42a §§ 1 och 2 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation. Artikel 107 § 1 punkt 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation tycks omfatta alla försök att invända mot någon aspekt av det förfarande som leder fram till utnämningen av en domare,⁷⁹ inbegripet till exempel iakttagandet av kravet att en domstol ska ha inrättats enligt lag. Eftersom artiklarna 42a §§ 1 och 2 och 107 § 1 punkt 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation hindrar att en allmän domstol kontrollerar huruvida den uppfyller kraven i artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan såsom den tolkats i domen i målet Simpson, utgör nämnda unionsrättsliga bestämmelser hinder för sådana bestämmelser i nationell lagstiftning.

79. Vad gäller praxis från Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen)⁸⁰ har EU-domstolen erkänt⁸¹ att det inte i sig orsakar några problem att de beslut som republikens president antar om utnämning av domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) inte kan prövas av domstol enligt polsk rätt,⁸² men har däremot vid ett stort antal tillfällen fastslagit att en effektiv domstolsprövning av KRS förslag om utnämning av domare – som i vart fall inbegriper en prövning av om det förekommit befogenhetsöverskridande, maktmissbruk, felaktig rättstillämpning eller uppenbart felaktiga bedömningar – är nödvändig när enskilda rättssubjekt systematiskt kan hysa tvivel beträffande de efter en sådan process utnämnda domarnas

⁷⁸ Domen Simpson, punkt 55.

⁷⁹ Se dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 128 och följande punkter och där angiven rättspraxis). Till exempel skulle det kunna anses att en granskning av KRS roll i det förfarande som leder fram till utnämningen av en domare utgör en disciplinär överträdelse.

⁸⁰ I domen av den 4 mars 2020 (P 22/19) (Dz. U. 2020, position 413) fastslog Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) att de bestämmelser i nationell rätt som möjliggör en begäran om att en domare ska uteslutas från att delta i ett mål på grund av brister i samband med att han eller hon utnämndes av republikens president på förslag av KRS är oförenliga med artikel 179 i republikens konstitution, jämförd med artikel 144.3.17 däri.

⁸¹ Domen A.K., punkt 145.

⁸² I punkt 129 i domen av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153), fastslog domstolen att "[d]en 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 inte visa sig vara problematisk, utifrån de krav som uppställs i unionsrätten, särskilt i artikel 19.1 andra stycket FEU".

oavhängighet och opartiskhet.⁸³ I punkterna 104–107 i domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare angav domstolen vidare ett antal omständigheter, däribland den viktiga roll som KRS spelar vid utnämningen av ledamöterna vid avdelningen för disciplinära mål, som kan föranleda rimliga tvivel hos enskilda om detta organs oavhängighet och opartiskhet. Av denna rättspraxis⁸⁴ framgår att KRS förslag om utnämning av domare måste vara föremål för domstolsprövning, eftersom avdelningen för disciplinära mål i annat fall inte anses utgöra en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag och inte uppfyller kraven i bland annat artikel 19.1 andra stycket FEU.⁸⁵ Denna rättspraxis är bindande för alla polska domstolar, inbegripet Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen). I domen i målet Grossmania slog domstolen fast att om den finner att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördragen, är denna medlemsstat enligt artikel 260.1 FEUF skyldig att vidta erforderliga åtgärder för att följa domstolens dom, vars rättskraft omfattar de sak- och rättsfrågor som faktiskt eller med nödvändighet har avgjorts. På grund av den bindande verkan som EU-domstolens dom är behäftad med ankommer det på den nationella domstolen att beakta de rättsliga kriterier som bindande fastställts i den domen för att avgöra räckvidden av de unionsrättsliga bestämmelserna. Skulle de berörda nationella myndigheterna underlåta att genomföra en dom från EU-domstolen i vilken det fastställs att medlemsstaten har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter, är den nationella domstolen skyldig att vidta alla nödvändiga åtgärder för att underlätta genomförandet av unionsrättens fulla verkan i enlighet med innehållet i domen.⁸⁶

80. I enlighet med artikel 267 FEUF är den dom som EU-domstolen meddelar i förevarande mål dessutom bindande för den hänskjutande domstolen vid dess avgörande av tvisten i det nationella målet, såvitt avser tolkningen av den berörda unionsrätten. Den hänskjutande domstolen ska således i förekommande fall avvika från den bedömning som gjorts av Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) när den mot bakgrund av EU-domstolens dom finner att nämnda bedömning är oförenlig med unionsrätten, i förekommande fall genom att inte tillämpa den nationella bestämmelse⁸⁷ enligt vilken den är skyldig att följa avgöranden från Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen).⁸⁸

81. Jag föreslår därför att domstolen ska slå fast att artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, utgör hinder för nationella bestämmelser såsom artiklarna 42a §§ 1 och 2 och 107 § 1 punkt 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation, enligt vilka det, för det första, är förbjudet för en nationell domstol att, när den kontrollerar om den, genom sin sammansättning, utgör en domstol som har inrättats enligt lag,

⁸³ Dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkterna 128–136 och där angiven rättspraxis).

⁸⁴ Domen A.K. Se även dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153), och domen om disciplinära förfaranden gentemot domare.

⁸⁵ Domen om disciplinära förfaranden gentemot domare avser behörigheten för avdelningen för disciplinära mål att avgöra disciplinära mål avseende domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och de allmänna domstolarna. Som det anges i punkt 69 ovan och i punkt 212 i mitt förslag till avgörande i målet C-204/21, kommissionen mot Polen (Domares oavhängighet och privatliv) är resonemanget i nämnda rättspraxis också tillämpligt på behörigheten för avdelningen för disciplinära mål att bevilja tillstånd att väcka åtal mot, häkta och stänga av domare och domarassessorer och sätta ned deras lön.

⁸⁶ Dom av den 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punkterna 35, 36 och 38 och där angiven rättspraxis).

⁸⁷ Se artikel 190.1 i den polska konstitutionen.

⁸⁸ Se analogt, dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, punkterna 73–75). Se även dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 146), och dom av den 18 maj 2021, Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, EU:C:2021:393, punkt 250).

pröva lagenligheten och den bindande verkan av beslut som meddelats av avdelningen för disciplinära mål om tillstånd att väcka åtal mot, häkta och stänga av domare och, för det andra, betraktas som en disciplinär överträdelse att vidta en sådan prövning.

4. Den fjärde frågan i mål C-615/20 och den första, den tredje och den fjärde frågan i mål C-671/20

82. I den fjärde frågan i mål C-671/20 har den hänskjutande domstolen påstått att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) inte säkerställer ett effektivt domstolsskydd, men det framgår inte tillräckligt detaljerat, såsom det krävs enligt artikel 94 i domstolens rättegångsregler, varför den anser att så är fallet. Av detta följer att domstolen inte kan bistå den hänskjutande domstolen genom att göra en bedömning av huruvida Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) uppfyller bland annat artikel 19.1 andra stycket FEU. Jag föreslår därför att domstolen ska fastställa att den fjärde frågan i mål C-671/20 inte kan tas upp till prövning, i den del det begärs att domstolen ska göra en sådan bedömning.

83. Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan i mål C-615/20 och den första och den tredje frågan i mål C-671/20 för att få klarhet i vilka följder ett fastställande av att avdelningen för disciplinära mål inte uppfyllde bland annat artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, har för avdelningens behörighet att bevilja tillstånd att väcka åtal mot, häkta och stänga av domare och domarassessorer och sätta ned deras lön. Den hänskjutande domstolen har särskilt frågat huruvida artikel 19.1 andra stycket FEU och principerna om unionsrättens företrädare, lojalt samarbete och rättssäkerhet utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som artikel 41b §§ 1 och 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation, enligt vilken en dömande sammansättning får ändras på basen av ett beslut från avdelningen för disciplinära mål om att bevilja tillstånd att väcka åtal mot, häkta och stänga av en domare och sätta ned hans eller hennes lön. Den har också frågat huruvida artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU och principerna om unionsrättens företrädare, lojalt samarbete och rättssäkerhet innebär att alla statliga organ, inbegripet den hänskjutande domstolen, är skyldiga att bortse från beslut från avdelningen för disciplinära mål och tillåta att en domare vars immunitet mot åtal har upphävts och som har stängts av deltar i en sammansättning i den domstolen.⁸⁹ Slutligen har den frågat huruvida en domare som har ersatt den domare som stängts av kan pröva frågor som rör tillämpningen eller tolkningen av unionsrätten.⁹⁰

84. I punkterna 66–69 ovan förklaras varför avdelningen för disciplinära mål, vid den tidpunkt då den antog beslutet avseende domare I.T., inte var en oavhängig och opartisk domstol som hade inrättats enligt lag och således inte uppfyllde artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan.⁹¹ Åsidosättandet av dessa bestämmelser är särskilt allvarligt, eftersom en samlad bedömning av förfarandet för utnämning av domare vid avdelningen för disciplinära mål och villkoren för denna avdelnings verksamhet inte utesluter förekomsten av rimliga tvivel om möjligheten att externa påtryckningar kan ha utövats på de domare som utnämnts att tjänstgöra på den. Denna osäkerhet undergrävde, enligt min mening, avdelningens integritet och alla de beslut som den antog, inbegripet beslutet avseende domare I.T.

⁸⁹ Se frågorna 4 a och b i mål C-615/20 och fråga 3 a i mål C-671/20.

⁹⁰ Se fråga 3 b i mål C-671/20. Y.P. anser att ett tillstånd att väcka åtal mot en domare får beviljas endast av en oavhängig och opartisk domstol efter en rättvis och transparent prövning av ett mål. Eftersom avdelningen för disciplinära mål inte uppfyllde något av dessa krav är dess beslut ogiltigt. Polska regeringen anser att avstängningen av domare I.T. är giltig och att det därför skulle utgöra ett åsidosättande av parternas rätt till en oavhängig domstol som har inrättats enligt lag, om han deltar i det straffrättsliga förfarandet.

⁹¹ Oberoende av karaktären av den behörighet den påstods utöva.

85. Principen om unionsrättens företrädare innebär att alla myndigheter i medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa att unionsbestämmelserna ges full verkan. Medlemsstaternas lagstiftning kan således inte påverka verkan av de unionsrättsliga bestämmelserna i medlemsstaterna. En nationell domstol som prövar ett mål inom sin behörighet är skyldig att underlåta att tillämpa varje bestämmelse i nationell rätt som strider mot en unionsrättslig bestämmelse med direkt effekt, såsom artikel 19.1 andra stycket FEU.⁹² Medlemsstaterna är dessutom enligt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU skyldiga att se till att de otillåtna verkningarna av en överträdelse av unionsrätten upphör.⁹³ Enligt principen om unionsrättens företrädare utgör beslutet från avdelningen för disciplinära mål en nullitet.⁹⁴

86. Att avdelningen för disciplinära mål lades ned genom lagen av den 9 juni 2022 innebär inte att dess beslut är att betrakta som en nullitet. Enligt nationell rätt gäller avstängningen av domare I.T. fortfarande, liksom nedsättningen av hans lön. För att rätta till denna situation måste han inge en begäran till den nyinrättade avdelningen för mål om yrkesansvar i syfte att invända mot beslutet från avdelningen för disciplinära mål. Det åligger polska regeringen⁹⁵ inte endast att säkerställa att den behörighet som tillkommer avdelningen för disciplinära mål utövas av en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, utan också att utan dröjsmål⁹⁶ bringa verkningarna av de beslut som denna avdelning vidtagit till upphörande.⁹⁷ Den omedelbara och effektiva tillämpningen av unionsrätten kan inte underställas ett krav på att en talan ska inges vid avdelningen för mål om yrkesansvar. I så fall skulle unionsrättens effektivitet undergrävas på två sätt. För det första skulle den vara beroende av att enskilda tar initiativ till att inleda ett nytt förfarande. För det andra skulle besluten från avdelningen för disciplinära mål fortsätta att gälla fram till dess att ett sådant förfarande avslutats.

87. Som det anges i punkterna 62 och 64 ovan förefaller beslutet från avdelningen för disciplinära mål inte att ha laga kraft enligt polsk rätt. Av detta följer att domstolens praxis om rättskraft inte är tillämplig på det.⁹⁸ Av denna rättspraxis framgår dessutom⁹⁹ att eftersom beslutet från avdelningen för disciplinära mål antogs av ett organ som inte utgör en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, utgör rättssäkerhetsprincipen eller argumentet att avgörandet vunnit laga kraft inte hinder mot att lagstiftaren eller en domstol i förevarande fall behandlar de rättsstridiga följderna av detta åsidosättande som en nullitet.¹⁰⁰

⁹² Eftersom domstolens praxis tillhandahåller ett klart svar på frågan huruvida avdelningen för disciplinära mål uppfyller artikel 19.1 andra stycket FEU – särskilt domen om disciplinära förfaranden gentemot domare – är den nationella domstolen skyldig att inom sin behörighet vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa tillämpningen av den tolkningen. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

⁹³ Dom av den 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punkt 63).

⁹⁴ Se analogt, dom av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C-487/19, EU:C:2021:798, punkterna 152–155).

⁹⁵ Och alla förlängningar av den staten, inbegripet den hänskjutande domstolen.

⁹⁶ Se, analogt, dom av den 9 mars 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punkt 23), där det bland annat konstateras att varje bestämmelse i en nationell rättsordning eller varje lagstiftnings-, förvaltnings- eller domstolspraxis som kan leda till att unionsrättens verkan försvagas på grund av att den domstol som är behörig att tillämpa denna rätt förvägras möjligheten att vid tillämpningstillfället göra allt som erfordras för att bortse från nationella lagbestämmelser, vilka kan hindra de unionsrättsliga bestämmelsernas fulla verkan, är följaktligen oförenlig med de krav som följer av unionsrätten. Se även dom av den 22 juni 2010, Melki och Abdeli (C-188/10 och C-189/10, EU:C:2010:363, punkterna 43 och 44 och där angiven rättspraxis).

⁹⁷ Se dom av den 19 november 1991, Francovich m.fl. (C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428, punkt 36).

⁹⁸ Se dom av den 2 april 2020, CRPNPAC och Vueling Airlines (C-370/17 och C-37/18, EU:C:2020:260, punkterna 88 och 89), och dom av den 17 september 2020, Rosneft m.fl./rådet (C-732/18 P, ej publicerad, EU:C:2020:727, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

⁹⁹ Se, analogt, dom av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C-487/19, EU:C:2021:798, punkt 160).

¹⁰⁰ Detta innebär inte att domare som var föremål för förfaranden vid avdelningen för disciplinära mål enligt till exempel artikel 80 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation inte kan vara föremål för ytterligare förfaranden enligt den bestämmelsen vid en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Det ankommer emellertid på de berörda statliga myndigheterna att vid behov (åter) inleda sådana förfaranden mot domarna i fråga.

88. Jag anser därför att alla statliga myndigheter, inbegripet den hänskjutande domstolen – som inkluderar domare I.T.¹⁰¹ – och de organ som är behöriga att utse och ändra nationella domstolars sammansättning,¹⁰² måste bortse från beslutet från avdelningen för disciplinära mål och tillåta att han deltar i den dömande sammansättningen i den hänskjutande domstolen.¹⁰³

89. Dessa överväganden är föremål för det viktiga förbehållet att ett mål inte har omfördelats till en annan sammansättning som själv utgör en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Även om unionsrättens effektivitet utan tvekan skulle främjas om alla de skändliga verkningarna av beslutet från avdelningen för disciplinära mål undanröjdes, inbegripet att beslut om att omfördela mål som tilldelats domare I.T. till en annan sammansättning ogiltigförklarades med verkan för framtiden (*ex nunc*), skulle en sådan strategi – som skulle kräva att alla mål som tidigare tilldelats den domaren återupptas och/eller prövas på nytt – inte beakta parternas rätt till rättssäkerhet¹⁰⁴ och att få sin sak prövad inom skälig tid i enlighet med artikel 47 i stadgan.

90. Av detta följer att vad gäller begäran om förhandsavgörande i mål C-615/20 bör domare I.T. fortsätta att delta i den sammansättning vid vilken det nationella målet anhängiggjorts. Beslutet från avdelningen för disciplinära mål av den 18 november 2020 om tillstånd att stänga av domare I.T. antogs samma dag som beslutet att begära förhandsavgörande i mål C-615/20, till följd av vilket förfarandet vid den hänskjutande domstolen vilandeförklarades. Av handlingarna i målet vid EU-domstolen framgår att det förfarande som föranledde mål C-615/20 inte har omfördelats, trots avstängningen av domare I.T.¹⁰⁵ Det mål som föranledde begäran om förhandsavgörande i mål C-671/20 har omfördelats till en annan sammansättning vid den hänskjutande domstolen. Handlingarna i målet vid EU-domstolen innehåller inget som tyder på att denna sammansättning inte utgör en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. I så fall kan det nationella målet fortsätta att behandlas i den nya sammansättningen.¹⁰⁶

91. Jag föreslår följaktligen att domstolen ska fastställa att artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU samt principerna om unionsrättens företräde, lojalt samarbete och rättssäkerhet innebär att alla statliga organ, inbegripet den hänskjutande domstolen, är skyldiga att säkerställa att de otillåtna verkningarna av beslut från avdelningen för disciplinära mål, däribland beslutet av den 18 november 2020, upphör, och således att tillåta att en domare som har stängts av deltar i domstolen i fråga, utom i mål som har omfördelats till en annan sammansättning som utgör en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

¹⁰¹ Om det skulle vara omöjligt att utse dömande sammansättningar i den hänskjutande domstolen som inkluderar domare I.T., skulle domstolar inte kunna kontrollera om de utgör oavhängiga och opartiska och har inrättats enligt lag, vilket således skulle göra domen Simpson, punkterna 55 och 57, ogenomförbar.

¹⁰² Särskilt domstolsordförande. Se artikel 41b §§ 1 och 3 i ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation.

¹⁰³ Detta påverkar inte möjligheten för en domare att väcka talan om skadestånd. I polsk rätt förefaller det att föreskrivas om ersättning för avstängda domare i vissa fall. Se artikel 129 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation.

¹⁰⁴ Med beaktande av den avsevärda tid som har förflutit efter det att domare I.T. stängdes av den 18 november 2020 kan många av de mål som han ursprungligen tilldelades redan ha avgjorts.

¹⁰⁵ Se punkt 4 i den regionala åklagarmyndighetens yttranden.

¹⁰⁶ Jag är medveten om att den tid som förflöt mellan beslutet från avdelningen för disciplinära mål av den 18 november 2020 och begäran om förhandsavgörande i mål C-671/20 av den 9 december 2020 – och således vilandeförklaringen av det nationella målet – är kort och att förfarandet i det nationella målet kanske inte gick framåt under den tiden. Detta övervägande påverkar inte min ståndpunkt. Rättssäkerhet och en tydlig, abstrakt ståndpunkt i sådana frågor vilken är tillämplig i samtliga fall, måste ha företräde framför krav på ändamålsenlighet i enskilda fall.

VI. Förslag till avgörande

92. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara de frågor som har ställts av Sąd Okręgowy w Warszawie (Regionala domstolen i Warszawa, Polen) på följande sätt:

Artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,

- är tillämpliga i mål där en domstol i enlighet med nationell rätt beviljar tillstånd att bland annat väcka åtal mot, häkta och stänga av domare eller domarassessorer och till följd därav sätta ned deras lön; dessa unionsrättsliga bestämmelser utgör hinder för nationella bestämmelser som ger en domstol som inte uppfyller kraven på oavhängighet och opartiskhet och på att ha inrättats enligt lag behörighet att bevilja tillstånd att väcka åtal mot, häkta och stänga av domare eller domarassessorer och till följd därav sätta ned deras lön, och
- utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka det, för det första, är förbjudet för en nationell domstol att, när den kontrollerar om den, genom sin sammansättning, utgör en domstol som har inrättats enligt lag, pröva lagenligheten och den bindande verkan av beslut som meddelats av Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) om tillstånd att väcka åtal mot, häkta och stänga av domare och, för det andra, betraktas som en disciplinär överträdelse att vidta en sådan prövning.

Artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU samt principerna om unionsrättens företräde, lojalt samarbete och rättssäkerhet innebär att alla statliga organ, inbegripet den hänskjutande domstolen, är skyldiga att säkerställa att de otillåtna verkningarna av beslut från avdelningen för disciplinära mål om tillstånd att väcka åtal mot, häkta och stänga av domare upphör och således att tillåta att en domare som har stängts av deltar i domstolen i fråga, utom i mål som har omfördelats till en annan sammansättning som utgör en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.