



Rättsfallssamlingen

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

Mål C-204/21

**Europeiska kommissionen
mot**

Republiken Polen

”Artikel 258 FEUF – Fördragsbrott – Regelverk med disciplinåtgärder mot domare – Rättsstatsprincipen – Domares oavhängighet – Effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 267 FEUF – Granskning av efterlevnaden av det unionsrättsliga kravet att en domstol ska vara oavhängig och opartisk – Exklusiv behörighet för Izba Kontroli Nadzwyższej i Spraw Publicznych (avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) – Oavhängigheten hos Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) – Rätt till respekt för privatlivet – Rätt till skydd av personuppgifter – Förordning (EU) 2016/679”

Innehållsförteckning

I.	Avgränsning av föremålet för talan	3
II.	Tillämpliga bestämmelser – Polsk rätt	4
	A. Den ändrade lagen om Högsta domstolen	4
	B. Den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation	7
	C. Den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation	8
	D. Ändringslagen – Övergångsbestämmelser	9
III.	Det administrativa förfarandet	10

¹ Originalspråk: engelska.

IV.	Förfarandet vid EU-domstolen	10
V.	Tillämpliga bestämmelser	13
VI.	Rättslig bedömning	19
A.	Den andra anmärkningen – Den exklusiva behörigheten för avdelningen för extraordinär kontroll att pröva klagomål och rättsfrågor som rör en domstols eller domares bristande oavhängighet	19
1.	Parternas argument	19
2.	Bedömning	24
a)	Upptagande till prövning	24
b)	Prövning i sak	26
B.	Den första anmärkningen – Förbudet för nationella domstolar att granska efterlevnaden av det unionsrättsliga kravet på ett effektivt rättsmedel inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag	31
1.	Parternas argument	31
2.	Bedömning	34
a)	Upptagande till prövning	34
b)	Prövning i sak	35
1)	Inledande anmärkningar – Räckvidden av kommissionens första och andra anmärkning	35
2)	Rätten till ett effektivt rättsmedel inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag	36
C.	Den tredje anmärkningen – Att granska efterlevnaden av de unionsrättsliga kraven på en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag betraktas som en disciplinär överträdelse	39
1.	Parternas argument	39
2.	Bedömning	44
a)	Inledande synpunkter beträffande räckvidden av kommissionens andra och tredje anmärkning	44
b)	Disciplinära förfaranden	44
D.	Den fjärde anmärkningen – Behörigheten för avdelningen för disciplinära mål att pröva och avgöra mål som direkt påverkar domares och domarassessorers ställning och ämbetsutövning	49
1.	Parternas argument	49

2. Bedömning	52
E. Den femte anmärkningen – Åsidosättande av domares grundläggande rätt till respekt för privatlivet och av rätten till skydd av personuppgifter	55
1. Parternas argument	55
2. Bedömning	59
VII. Rättegångskostnader	65
VIII. Förslag till avgörande	66

I. Avgränsning av föremålet för talan

1. Denna talan enligt artikel 258 FEUF har sitt upphov i att Republiken Polen den 20 december 2019 antog 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)² (nedan kallad ändringslagen). Europeiska kommissionen har hävdad att vissa bestämmelser i ändringslagen strider mot artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), artikel 267 FEUF, principen om unionsrättens företräde samt rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd av personuppgifter, vilka garanteras genom artiklarna 7 och 8.1 i stadgan och artiklarna 6.1 c och e, 6.3 och 9.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)³ (nedan kallad dataskyddsförordningen).

2. Kommissionens talan består av fem anmärkningar.

3. Genom de första tre anmärkningarna, som har anknytning till varandra, har kommissionen gjort gällande att ändringslagen begränsar eller utesluter möjligheten för nationella domstolar att säkerställa att enskilda som gör gällande rättigheter enligt unionsrätten har tillgång till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag och att den därigenom strider mot artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan och artikel 267 FEUF. Genom de första två anmärkningar har kommissionen även gjort gällande att ändringslagen strider mot principen om unionsrättens företräde. I mål som avser tillämpningen eller tolkningen av unionsrätten måste medlemsstaterna säkerställa iakttagandet av den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Om det görs gällande att denna rättighet har åsidosatts, måste enskilda i princip kunna få detta prövat vid en nationell domstol. Av detta följer att i mål som avser enskildas rättigheter enligt unionsrätten måste varje nationell domstol kunna kontrollera ett åsidosättande av den enskildes rätt att få sin sak prövad inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Varje begränsning eller uteslutning av möjligheten för en nationell domstol att förvissa sig om att

² Dz. U. 2020, position 190. Ändringslagen trädde i kraft den 14 februari 2020.

³ EUT L 119, 2016, s. 1.

enskilda som åberopar sina rättigheter enligt unionsrätten har tillgång till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag utgör ett åsidosättande av de skyldigheter som införts genom ovannämnda bestämmelser.⁴

4. Den fjärde anmärkningen avser den behörighet som ändringslagen tillerkänner Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen, Polen) (nedan kallad avdelningen för disciplinära mål) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) (nedan kallad Högsta domstolen) i frågor som rör domares ställning. Kommissionen har hävdad att eftersom avdelningen för disciplinära mål inte uppfyller de erforderliga kraven på oavhängighet och opartiskhet, påverkar ändringslagen oavhängigheten för domare vilkas ställning är föremål för granskning vid avdelningen för disciplinära mål och strider därigenom mot artikel 19.1 andra stycket FEU.

5. Den femte anmärkningen avser den skyldighet som ändringslagen ålägger domare att, innan de utnämns, tillhandahålla information om sina offentliga och sociala aktiviteter i föreningar och ideella stiftelser, inbegripet medlemskap i ett politiskt parti, och offentliggörandet av denna information. Kommissionen anser att dessa skyldigheter är oproportionerliga och utgör ett åsidosättande av rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd av personuppgifter, vilka garanteras genom artiklarna 7 och 8.1 i stadgan och artiklarna 6.1 c och e, 6.3 och 9.1 i dataskyddsförordningen.

II. Tillämpliga bestämmelser – Polsk rätt

A. Den ändrade lagen om Högsta domstolen

6. Genom ustawa o Sądzie Najwyższym (lag om Högsta domstolen) av den 8 december 2017⁵ inrättades två nya avdelningar vid Högsta domstolen: avdelningen för disciplinära mål och Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter) (nedan kallad avdelningen för extraordinär kontroll).

7. Genom ändringslagen ändrades lagen om Högsta domstolen, i den del som är relevant i förevarande förfarande så, att §§ 2–6 fördes in i artikel 26, punkt 1a fördes in i artikel 27 § 1, § 3 fördes in i artikel 45, §§ 2–5 fördes in i artikel 82 och ändringar fördes in i artiklarna 29 och 72 § 1.

8. I artikel 26 §§ 2–6 i den ändrade lagen om Högsta domstolen föreskrivs följande:

”2. [Avdelningen för extraordinär kontroll] är behörig att pröva ansökningar eller förklaringar om att en domare är jävig eller om att utse en domstol vid vilket ett förfarande ska genomföras, inklusive klagomål om en domstols eller en domares bristande oavhängighet. Den domstol vid vilken målet anhängiggörs ska omedelbart skicka en begäran till ordföranden på [avdelningen för extraordinär kontroll] så att målet handläggs i enlighet med de regler som fastställts i olika bestämmelser. Att en begäran inges till ordföranden för [avdelningen för extraordinär kontroll] innebär inte att det pågående förfarandet vilandeförklaras.

⁴ 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.), och 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) (nedan kallad domen i målet Simpson).

⁵ Dz. U. 2018, position 5. Den trädde i kraft den 3 april 2018.

3. Ansökan som avses i § 2 ska inte prövas om den avser fastställande eller bedömning av lagenligheten av utnämningen av en domare eller av vederbörandes rätt att utöva dömande verksamhet.

4. [Avdelningen för extraordinär kontroll] är behörig att pröva överklaganden som syftar till att fastställa att avgöranden eller slutliga domar från [Högsta domstolen], allmänna domstolar, militärdomstolar och förvaltningsdomstolar, inbegripet [Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen, Polen)], är rättsstridiga, om rättsstridigheten består i att ifrågasätta ställningen för den person som utnämnts till en domartjänst och som har avgjort målet.

5. Bestämmelserna om att fastställa att en slutlig dom är rättsstridig gäller i tillämpliga delar på förfarandet i de mål som avses i § 4, och bestämmelserna om att återuppta ett domstolsförfarande som avslutats genom ett slutligt avgörande är tillämpliga på straffrättsliga mål. Det är inte nödvändigt att vid första påseendet fastställa sannolikheten eller uppkomsten av en skada som orsakats av att det avgörande som är föremål för överklagandet har meddelats.

6. Överklaganden som syftar till att fastställa att en sådan slutlig dom som avses i § 4 är rättsstridig kan inges till [avdelningen för extraordinär kontroll] utan att gå via den domstol som meddelat det överklagade avgörandet, även om en part inte har uttömt tillgängliga rättsmedel, inbegripet det extraordinära överklagandet till [Högsta domstolen].”

9. I artikel 27 § 1 i 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.
2. Arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål med avseende på domare vid [Högsta domstolen].
3. Mål om pensionering av domare vid [Högsta domstolen].”

10. I artikel 29 §§ 2 och 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen föreskrivs följande:

”2. Inom ramen för [Högsta domstolens] eller dess domstolsorgans verksamhet är det inte tillåtet att ifrågasätta lagenligheten hos domstolar, statens konstitutionella organ eller hos organ som utövar tillsyn och rättsskydd.

3. [Högsta domstolen] eller något annat av dess domstolsorgan får varken fastställa eller bedöma lagenligheten av utnämningen av en domare eller av befogenheten att utföra de dömande uppgifter som följer av utnämningen.”

11. I artikel 45 § 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen föreskrivs följande:

”Den förklaring som avses i artikel 88a i [den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation] ska inges av domare vid [Högsta domstolen] till första ordföranden på [Högsta

domstolen] och av första ordföranden på [Högsta domstolen] till [Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet) (nedan kallat KRS)].”

12. I artikel 72 § 1 i lagen om Högsta domstolen föreskrivs följande:

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

- 1) Uppenbart och allvarligt åsidosättande av rättsregler.
- 2) Handlingar eller underlåtenhet som kan hindra eller allvarligt äventyra en rättslig myndighets verksamhet.
- 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.”

13. Enligt artikel 73 § 1 i nämnda lag är avdelningen för disciplinära mål disciplinär domstol i andra (och sista) instans för domare vid allmänna domstolar och disciplinär domstol i första och andra instans för domare vid Högsta domstolen.

14. I artikel 82 i den ändrade lagen om Högsta domstolen föreskrivs följande:

”...

2. När [Högsta domstolen] prövar ett mål i vilket det uppkommer en rättsfråga som rör en domares eller en domstols oavhängighet, ska den vilandeförklara målet och hänskjuta frågan till en sammansättning bestående av samtliga ledamöter vid [avdelningen för extraordinär kontroll].

3. Om [Högsta domstolen], vid prövningen av en sådan ansökan som avses i artikel 26 § 2, hyser allvarliga tvivel om hur de rättsregler som ska ligga till grund för avgörandet ska tolkas, får den vilandeförklara målet och hänskjuta en rättsfråga till en sammansättning bestående av samtliga ledamöter vid [avdelningen för extraordinär kontroll].

4. När [Högsta domstolen] antar ett sådant beslut som avses i § 2 eller 3 är [avdelningen för extraordinär kontroll] inte bunden av beslut från andra dömande sammansättningar vid [Högsta domstolen], såvida inte beslutet har fått verkan som rättslig princip.

5. Beslut som fattas av samtliga ledamöter på [avdelningen för extraordinär kontroll], med stöd av §§ 2 och 3, är bindande för samtliga sammansättningar vid [Högsta domstolen]. När det sker avvikelser från ett beslut som har vunnit verkan som rättslig princip krävs det att ett nytt beslut fattas i plenum vid [Högsta domstolen] och för att anta beslutet krävs det att minst två tredjedelar av domarna i varje avdelning ska närvara. Artikel 88 är inte tillämplig.”

B. Den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation

15. Genom ändringslagen ändrades ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lag om de allmänna domstolarnas organisation) av den 27 juli 2001,⁶ bland annat så, att artikel 42a infördes, § 4 fördes in i artikel 55, och ändringar gjordes i artikel 107 § 1 och artikel 110 § 2a.

16. Artikel 42a i 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.

...”

17. I artikel 55 § 4 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation föreskrivs följande:

”Domare får döma i alla mål på anställningsorten och på andra domstolar i de fall som definieras i lag (domarens befogenhet). Bestämmelserna om att fördela mål och om att utse och ändra dömande sammansättningar begränsar inte en domares befogenheter och kan inte åberopas för att fastställa att en dömande sammansättning strider mot lagen, att en domstol har en olämplig sammansättning eller att en person som saknar befogenhet eller behörighet att döma ingår.”

18. Enligt artikel 88a i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation måste alla polska⁷ domare avge vissa uppgifter som senare offentliggörs i Biuletyn Informacji Publicznej (offentliga informationsbulletinen):

”1. En domare ska inge en skriftlig förklaring med uppgift om

1. medlemskap i en förening, inbegripet föreningens namn och säte, innehavda befattningar och medlemskapets längd,
2. innehavd befattning i en ideell stiftelse, inbegripet stiftelsens namn och säte och period under vilken befattningen innehafts,
3. medlemskap i ett politiskt parti innan han eller hon utnämndes till domare och medlemskap i ett politiskt parti under ämbetstiden före den 29 december 1989, inbegripet partiets namn, innehavda befattningar och medlemskapets längd.

⁶ Dz. U. 2001, nr 98, position 1070.

⁷ Enligt artikel 45 § 3 i lagen om Högsta domstolen är artikel 88 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation tillämplig på domare vid Högsta domstolen, och enligt artikel 8 § 2 i ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation) är samma bestämmelse tillämplig på domare vid förvaltningsdomstolarna och vid Högsta förvaltningsdomstolen.

2. De förklaringar som avses i § 1 ska inges av domarna till ordföranden på den behöriga appellationsdomstolen och av ordförandena på appellationsdomstolarna till [Minister Sprawiedliwości (Justitieministern)].

3. De förklaringar som avses i § 1 ska inges inom 30 dagar från den dag då domaren tillträdde sitt ämbete och inom 30 dagar från den dag då de omständigheter som avses i § 1 inträffade eller upphörde att föreligga.

4. Informationen i de förklaringar som avses i § 1 ska vara offentlig och ska göras tillgänglig i den offentliga informationsbulletin som avses i lag av den 6 september 2001 om tillgång till offentlig information senast 30 dagar efter den dag då förklaringen ingavs till det behöriga organet.”

19. I artikel 107 § 1 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation föreskrivs följande:

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

...

2. Handlingar eller underlåtenhet som kan hindra eller allvarligt äventyra en rättslig myndighets verksamhet.

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.

...”

20. Artikel 110 § 2a i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation har följande lydelse:

”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 [Högsta domstolen] behörig i första instans med ensamdomare från avdelningen för disciplinära mål och i andra instans är [Högsta domstolen] behörig i en sammansättning med tre domare från avdelningen för disciplinära mål.”

C. Den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation

21. Genom ändringslagen ändrades ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (lag om förvaltningsdomstolarnas organisation) av den 25 juli 2002,⁸ bland annat så, att §§ 1a och 1b fördes in i artikel 5, § 2 fördes in i artikel 8 och ändringar fördes in i artiklarna 29 § 1 och 49 § 1.

⁸ Dz. U. 2002, position 1269.

22. I artikel 5 §§ 1a och 1b i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation föreskrivs följande:

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

1b. En förvaltningsdomstol eller något annat av dess domstolsorgan får varken fastställa eller bedöma lagenligheten av utnämningen av en domare eller av befogenheten att utföra de dömande uppgifter som följer av utnämningen.”

23. I artikel 8 § 2 i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation föreskrivs följande:

”Den förklaring som avses i artikel 88a i [den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation] ska inges av domare vid en [wojewódzki sąd administracyjny (regional förvaltningsdomstol)] till den behöriga ordföranden på en regional förvaltningsdomstol, av ordföranden på en regional förvaltningsdomstol och domare vid [Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen)] till ordföranden på [Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen)] och av ordföranden på [Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen)] till [KRS].”

24. Enligt artikel 29 § 1 i nämnda lag är de disciplinära överträdelse som föreskrivs i artikel 107 § 1 punkterna 2 och 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation även tillämpliga på domare vid förvaltningsdomstolar.

25. Enligt artikel 49 § 1 i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation är de disciplinära överträdelse som föreskrivs i artikel 72 § 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen även tillämpliga på domare vid Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen).

D. Ändringslagen – Övergångsbestämmelser

26. Enligt artikel 8 i ändringslagen är artikel 55 § 4 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation tillämplig på mål som inletts eller avslutats innan ändringslagen trädde i kraft, det vill säga före den 14 februari 2020.

27. Artikel 10 i ändringslagen har följande lydelse:

”1. Bestämmelserna i [lagen om Högsta domstolen], i den lydelse som följer av förevarande lag, är även tillämpliga på mål som prövas av avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter och som väckts och inte har avslutats genom ett lagakraftvunnet avgörande, inklusive beslut, innan förevarande lag träder i kraft.

2. Den domstol som handlägger ett mål som avses i § 1 ska utan dröjsmål, dock senast sju dagar efter det att denna lag har trätt i kraft, hänskjuta målet till [avdelningen för extraordinär kontroll], som kan upphäva de åtgärder som tidigare vidtagits i den mån de hindrar att prövningen utförs i enlighet med lag.

3. Åtgärder som i strid med § 2 vidtas av domstolar och parter eller deltagare i förfarandet i de mål som avses i § 1 efter det att denna lag har trätt i kraft har inte några processuella verkningar.”

III. Det administrativa förfarandet

28. Eftersom kommissionen ansåg att Republiken Polen hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt de bestämmelser som anges i punkt 1 ovan, sände den, den 29 april 2020, en formell underrättelse till denna medlemsstat. Republiken Polen svarade genom en skrivelse av den 29 juni 2020, i vilken den bestred alla påståenden om åsidosättande av unionsrätten.

29. Den 30 oktober 2020 avgav kommissionen ett motiverat yttrande, i vilket den vidhöll sitt påstående att ändringslagen stred mot de unionsrättsliga bestämmelser som hade angetts i den formella underrättelsen.

30. Den 3 december 2020 avsände kommissionen en kompletterande formell underrättelse med anledning av den dömande verksamhet som bedrevs vid avdelningen för disciplinära mål med stöd av artikel 27 §§ 1 punkt 1a, 2 och 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen, vilken hade införts genom ändringslagen, i mål som avsåg domares och domarassessorers ställning.

31. I sitt svar av den 30 december 2020 på kommissionens motiverade yttrande av den 30 oktober 2020 bestred Republiken Polen de påstådda åsidosättandena. Den 4 januari 2021 svarade Republiken Polen på kommissionens kompletterande formella underrättelse av den 3 december 2020 och gjorde gällande att anmärkningarna om att avdelningen för disciplinära mål inte var oavhängig saknade grund.

32. Den 27 januari 2021 avgav kommissionen ett kompletterande motiverat yttrande angående den dömande verksamheten vid avdelningen för disciplinära mål med avseende på mål om domares och domarassessorers ställning. Genom skrivelse av den 26 februari 2021 svarade Republiken Polen att anmärkningen i det kompletterande motiverade yttrandet var orgrundad.

IV. Förfarandet vid EU-domstolen

33. Kommissionen har väckt förevarande talan enligt artikel 258 FEUF genom ansökan som ingavs till domstolen den 1 april 2021. Kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att

”– ... Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i [stadgan]), mot bakgrund av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna [(nedan kallad Europadomstolen)] avseende artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 [(nedan kallad Europakonventionen)], samt artikel 267 FEUF och principen om unionsrättens företräde genom att anta och bibehålla artiklarna 42a §§ 1 och 2 och 55 § 4 i [den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation], artiklarna 26 § 3 och 29 §§ 2 och 3 i [den ändrade lagen om Högsta domstolen], artikel 5 §§ 1a och 1b i [den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation], samt artikel 8 i ändringslagen, vilka innebär att det inte är tillåtet för någon nationell domstol att granska efterlevnaden av de unionsrättsliga kraven på att en domstol ska vara oavhängig och opartisk och ha inrättats enligt lag,

- Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, samt artikel 267 FEUF och principen om unionsrättens företräde genom att anta och bibehålla artiklarna 26 §§ 2 och 4–6 och 82 §§ 2–5 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 10 i ändringslagen, enligt vilka prövningen av klagomål och rättsfrågor som rör en domstols eller domares bristande oavhängighet omfattas av den exklusiva behörigheten för [avdelningen för extraordinär kontroll],
- Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, samt artikel 267 FEUF genom att anta och bibehålla punkterna 2 och 3 i artikel 107 § 1 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation samt punkterna 1–3 i artikel 72 § 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen, vilka bestämmelser medför att en granskning av efterlevnaden av de unionsrättsliga kraven på att en domstol ska vara oavhängig och opartisk och ha inrättats enligt lag kan klassificeras som en disciplinär överträdelse,
- Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU genom att ge [avdelningen för disciplinära mål], vars oavhängighet och opartiskhet inte är garanterad, behörighet att pröva och avgöra mål som direkt påverkar domares och domarassessorers ställning och ämbetsutövning, såsom dels ansökningar om tillåtelse att inleda ett straffrättsligt förfarande mot domare och domarassessorer eller om att häkta dem, dels arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål med avseende på domare vid Högsta domstolen och frågor som rör pensionering av dessa domare,
- Republiken Polen har åsidosatt den rätt till respekt för privatlivet och till skydd av personuppgifter som garanteras genom artiklarna 7 och 8.1 i stadgan samt artiklarna 6.1 c och e, 6.3 och 9.1 i [dataskyddsförordningen] genom att anta och bibehålla artikel 88a i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation, artikel 45 § 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 8 § 2 i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation.”

34. Kommissionen har även yrkat att Republiken Polen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

35. I sitt svaromål som ingavs den 17 juni 2021 har Republiken Polen yrkat att domstolen ska ogilla förevarande talan i dess helhet och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

36. Kommissionen ingav en replik den 28 juli 2021 och Republiken Polen en duplik den 7 september 2021.

37. Genom separat handling som ingavs den 1 april 2021 ansökte kommissionen om interimistiska åtgärder i enlighet med artikel 279 FEUF och begärde att domstolen skulle förplikta Republiken Polen att, fram till dess att domstolen meddelat dom i sak, tillfälligt upphöra med tillämpningen av ett antal av de bestämmelser som införts genom ändringslagen.

38. Genom beslut av den 14 juli 2021⁹ beviljade domstolens vice ordförande kommissionens ansökan om interimistiska åtgärder fram till dess att slutlig dom meddelats i förevarande förfarande och beslutade att frågan om rättegångskostnader ska anstå.¹⁰

39. Den 16 augusti 2021 begärde Republiken Polen, som ansåg att förhållandena hade ändrats till följd av Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen, Polen) dom av den 14 juli 2021 i mål P 7/20 (nedan kallad domen från Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) i mål P 7/20), att EU-domstolen skulle upphäva sitt beslut av den 14 juli 2021 i enlighet med artikel 163 i sina rättegångsregler. Denna medlemsstat begärde även att ansökan skulle prövas av domstolens stora avdelning.¹¹

40. Genom beslut av den 6 oktober 2021¹² avslog domstolens vice ordförande Republiken Polens begäranden och beslutade att frågan om rättegångskostnader ska anstå. I sitt beslut konstaterade domstolens vice ordförande att principen om unionsrättens företräde medför en skyldighet för samtliga myndigheter i medlemsstaterna att säkerställa unionsbestämmelsernas fulla verkan och att medlemsstaternas nationella rätt inte kan påverka unionsbestämmelsernas verkan. Enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, vilken är klar, precis och ovillkorlig, ska varje medlemsstat säkerställa att domstolar som kan avgöra mål med tillämpning eller tolkning av unionsrätten uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd. Nationella bestämmelser om domstolväsendets organisation i medlemsstaterna kan bli föremål för granskning mot bakgrund av artikel 19.1 andra stycket FEU inom ramen för en talan om fördragsbrott, och följaktligen även inom ramen för en ansökan om interimistiska åtgärder som syftar till att bestämmelserna i fråga tillfälligt ska upphävas i det sammanhanget. Denna bedömning påverkas inte av den omständigheten att en nationell författningsdomstol förklarar att sådana interimistiska åtgärder strider mot den berörda medlemsstatens konstitutionella ordning. Enligt principen om unionsrättens företräde kan en medlemsstat inte åberopa nationella bestämmelser, inte ens konstitutionella sådan, i syfte att undergräva unionsrättens enhetlighet och effektivitet.¹³

41. Under tiden hade kommissionen, den 7 september 2021, gjort gällande att av de uppgifter som Republiken Polen hade tillhandahållit genom skrivelse av den 16 augusti 2021 framgick inte att denna medlemsstat hade vidtagit samtliga erforderliga åtgärder för att fullgöra de interimistiska

⁹ Beslut av den 14 juli 2021, kommissionen/Polen (C-204/21 R, EU:C:2021:593) (nedan kallat beslutet av den 14 juli 2021).

¹⁰ Republiken Polen förpliktades bland annat att

- tillfälligt upphöra med tillämpningen av de bestämmelser enligt vilka avdelningen för disciplinära mål är behörig att pröva ansökningar om tillstånd att inleda ett straffrättsligt förfarande mot domare eller domarassessorer,
- tillfälligt avbryta verkningarna av de beslut som avdelningen för disciplinära mål redan har antagit och som tillåter att ett straffrättsligt förfarande inleds mot en domare eller att personen ska anhållas, och avstå från att hänskjuta mål till en domstol som inte uppfyller kraven på oavhängighet,
- tillfälligt upphöra med tillämpningen av de bestämmelser enligt vilka avdelningen för disciplinära mål är behörig att pröva mål som avser ställningen och ämbetsutövningen som domare vid Högsta domstolen och avstå från att hänskjuta sådana mål till en domstol som inte uppfyller kraven på oavhängighet,
- tillfälligt upphöra med tillämpningen av de bestämmelser enligt vilka det är tillåtet att hålla domare vid allmänna domstolar disciplinärt ansvariga för att ha prövat om en domstol uppfyller kravet på att vara oavhängig och opartisk och ha inrättats enligt lag,
- tillfälligt upphöra med tillämpningen av nationella bestämmelser i den mån de förbjuder de nationella domstolarna att kontrollera efterlevnaden av kravet i unionsrätten på att en domstol ska vara oavhängig och opartisk och ha inrättats enligt lag och tillfälligt upphöra med tillämpningen av bestämmelser, vilka fastställer att avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter har exklusiv behörighet att pröva klagomål om en domares eller en domstols bristande oavhängighet.

¹¹ I den domen fann Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) bland annat att artikel 4.3 andra stycket FEU, jämförd med artikel 279 FEUF, strider mot artiklarna 2, 7, 8.1 och 90.1 i Republiken Polens konstitution, jämförda med artikel 4.1 i denna konstitution. Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) ansåg att EU-domstolen hade överskridit sin behörighet – och således hade handlat *ultra vires* – genom att ålägga Republiken Polen interimistiska åtgärder avseende de polska domstolarnas organisation och behörighet samt det förfarande som tillämpas vid dessa domstolar. Beslut av den 6 oktober 2021, Polen/kommissionen (C-204/21 R-RAP, EU:C:2021:834, punkterna 10 och 11).

¹² Beslut av den 6 oktober 2021, Polen/kommissionen (C-204/21 R-RAP, EU:C:2021:834).

¹³ Beslut av den 6 oktober 2021, Polen/kommissionen (C-204/21 R-RAP, EU:C:2021:834, punkterna 18–24).

åtgärder som hade angetts i beslutet av den 14 juli 2021. Kommissionen gjorde gällande att för att säkerställa att beslutet av den 14 juli 2021 ges full verkan, och för att garantera en effektiv tillämpning av unionsrätten jämte respekten för rättsstatsprincipen och unionsrättens integritet, var det nödvändigt att domstolen ålade Republiken Polen att betala ett löpande dagligt vite med ett belopp som kunde förmå denna medlemsstat att utan dröjsmål ge full verkan åt nämnda interimistiska åtgärder. Republiken Polen uppgav att den hade vidtagit samtliga erforderliga åtgärder för att följa beslutet av den 14 juli 2021.

42. Genom beslut av den 27 oktober 2021¹⁴ förpliktade domstolens vice ordförande Republiken Polen att betala ett löpande vite på 1 000 000 euro per dag till kommissionen, 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 förevarande förfarande, och beslutade att rättegångskostnaderna ska anstå.

43. Genom beslut av domstolens ordförande av den 30 september 2021 tilläts Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland och Konungariket Sverige intervensera i förevarande mål till stöd för kommissionens yrkanden. Dessa medlemsstater inkom med skriftliga yttranden till domstolen.

44. Genom beslut av den 7 oktober 2021 beslutade domstolens ordförande att förevarande mål ska avgöras med förtur enligt artikel 53.3 i rättegångsreglerna.

45. Förhandling ägde rum den 28 juni 2022. Kommissionen, Konungariket Belgien, Konungariket Nederländerna, Republiken Polen, Konungariket Danmark, Republiken Finland, Konungariket Sverige och kommissionen framförde muntliga argument och svarade på domstolens frågor.

V. Tillämpliga bestämmelser

46. Vid avgörandet av de frågor som har anhängiggjorts vid domstolen genom förevarande talan om fördragsbrott bör följande väletablerade rättsregler beaktas.

47. Europeiska unionen bygger på värden som är gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av rättvisa.¹⁵ Det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna och, i synnerhet, deras domstolar bygger på premissen att medlemsstaterna delar en rad gemensamma värden. Detta innebär att för att en medlemsstat ska komma i åtnjutande av samtliga rättigheter som följer av att fördragen tillämpas på denna medlemsstat, måste den respektera de värden som anges i artikel 2 FEU.¹⁶

48. Ett av dessa gemensamma värden är respekten för rättsstatsprincipen, för vilken artikel 19.1 FEU är ett konkret uttryck. Enligt artikel 19.1 andra stycket FEU ska medlemsstaterna fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. I artikel 47 andra stycket första meningen i stadgan, vilken återspeglar den allmänna principen om ett effektivt domstolsskydd, anges vidare att var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en

¹⁴ Beslut av den 27 oktober 2021, kommissionen/Polen (C-204/21 R, ej publicerat, EU:C:2021:877).

¹⁵ Artikel 2 FEU.

¹⁶ I artikel 49 FEU föreskrivs att varje europeisk stat som respekterar de värden som avses i artikel 2 FEU och som förbinder sig att främja dem får ansöka om att bli medlem av Europeiska unionen. Dom av den 20 april 2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, punkterna 61–63).

rättvis och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.¹⁷ Artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan har dessutom direkt effekt och ger rättigheter till enskilda som dessa kan åberopa vid nationella domstolar.¹⁸

49. Det ankommer på medlemsstaterna¹⁹ att inrätta ett system med rättsmedel och förfaranden som säkerställer ett effektivt domstolsskydd²⁰ inom de områden som omfattas av unionsrätten och att säkerställa att de domstolar inom detta system som kan ha att avgöra frågor som avser tillämpningen och tolkningen av unionsrätten uppfyller kraven på effektivt domstolsskydd.²¹ Det ankommer således på medlemsstaterna att utse de domstolar och/eller organ som är behöriga att kontrollera giltigheten av nationella bestämmelser och införa rättsmedel och förfaranden vilka gör det möjligt att bestrida giltigheten av sådana bestämmelser, och, när talan är grundad, ogiltigförklara de aktuella bestämmelserna samt fastställa följderna av en sådan ogiltigförklaring.²² Om inte annat föreskrivs i unionsrätten, är medlemsstaterna inte ålagda någon särskild rättsordning,²³ inte heller krävs det att de ska inrätta ett specifikt rättsmedelssystem, förutsatt att de tillgängliga rättsmedlen är förenliga med likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen.²⁴ När medlemsstaterna utövar denna

¹⁷ 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 122). Medan artikel 47 i stadgan bidrar till iakttagandet av rätten till ett effektivt domstolsskydd för enskilda som i ett visst fall gör gällande en rättighet som tillkommer dem enligt unionsrätten, syftar artikel 19.1 andra stycket FEU till att garantera att systemet med möjligheter till överklagande i var och en av medlemsstaterna verkligen säkerställer ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten, oavsett huruvida medlemsstaten i fråga tillämpar unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. Dom av den 20 april 2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, punkterna 36, 45 och 52).

¹⁸ 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 145 och 146).

¹⁹ I sin duplik har Republiken Polen hävdad att enligt domen från Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen, Polen) i mål P 7/20 handlade EU-domstolen utan behörighet (*ultra vires*) när den antog interimistiska åtgärder i enlighet med sitt beslut av den 14 juli 2021, kommissionen/Polen (C-204/21 R, EU:C:2021:593), eftersom organisationen av rättsväsendet i medlemsstaterna omfattas av deras exklusiva befogenhet. Republiken Polen anser att mot bakgrund av fast praxis från Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) och från Verfassungsgerichtshof (Författningsdomstolen, Belgien), Ústavní soud (Författningsdomstolen, Tjeckien), Højesteret (Högsta domstolen, Danmark), Bundesverfassungsgericht (Författningsdomstolen, Tyskland), Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen, Spanien), Conseil d'Etat (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike), Corte costituzionale (Författningsdomstolen, Italien), och Curtea Constituțională (Författningsdomstolen, Rumänien), avseende principen om konstitutionell identitet har medlemsstaternas författningsdomstolar "sista ordet" när det gäller de befogenheter som överförs enligt fördragen. Europeiska unionens befogenheter begränsas genom principen om tilldelade befogenheter, som är en unionsrättslig princip som omfattar både medlemsstaternas konstitutionella principer och Europeiska unionens skyldighet att respektera deras respektive nationella identitet.

²⁰ Principen om ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten, vilket är en princip som det hänvisas till i artikel 19.1 andra stycket FEU, utgör en allmän princip i unionsrätten som följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och som har kommit till uttryck i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen, och den har numera även stadfäst i artikel 47 i stadgan. Sistnämnda bestämmelse ska således beaktas vid tolkningen av artikel 19.1 andra stycket FEU. 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 102 och där angiven rättspraxis).

²¹ I förevarande förfarande har det inte bestritts att Högsta domstolen, de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna i Polen kan ha att avgöra frågor som avser tillämpningen och tolkningen av unionsrätten i mål som är anhängiga vid dem, och således i mål inom de områden som omfattas av unionsrätten i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU. 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 111–114).

²² Se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 december 2018, Minister for Justice and Equality och Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, punkt 34).

²³ Se, analogt, domen i målet A.K., punkt 130.

²⁴ Medlemsstaterna bär således ansvaret för att säkerställa att de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten tillförsäkras ett effektivt domstolsskydd såsom föreskrivs i artikel 47 i stadgan. Domen i målet A.K., punkt 115 och där angiven rättspraxis. Se även dom av den 22 oktober 1998, IN. CO. GE.'90 m.fl. (C-10/97 till C-22/97, EU:C:1998:498, punkt 14). Det finns en viss överlappning mellan effektivitetsprincipen och rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47. Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, punkt 42). Se även, analogt, dom av den 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkterna 46–48).

befogenhet måste de iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten.²⁵ Detta synsätt återspeglar subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen i artikel 5 FEU samt medlemsstaternas processuella autonomi.²⁶

50. Artikel 19.1 andra stycket FEU utgör hinder för nationella bestämmelser om domstolsväsendets organisation som medför en försämring av skyddet för rättsstatens värde, särskilt vad gäller garantier för domstolars oavhängighet. Domstolen har dessutom slagit fast att en medlemsstat inte kan ändra sin lagstiftning på ett sådant sätt att skyddet av rättsstatsprincipen sänks. Medlemsstaterna måste således avstå från att införa regler som kan äventyra oavhängigheten hos domare.²⁷

51. Kravet på oavhängiga domstolar – vilket är oupplösligen förbundet med rättskipningsuppdraget – är en del av rätten till ett effektivt domstolsskydd, som i sin tur är en del av den grundläggande rätten till en rättvis rättegång som föreskrivs i artikel 47 i stadgan. Sedd i detta sammanhang är oavhängigheten hos medlemsstaternas domstolar av grundläggande betydelse för unionens rättsordning.²⁸

52. Kravet på domstolarnas oavhängighet omfattar 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 vad gäller saken i målet ska vara detsamma. Denna aspekt av oavhängighet förutsätter att domstolarna är objektiva och inte har något annat intresse vad gäller utgången i målet än en strikt tillämpning av rättsreglerna.²⁹

53. Även kravet på opartiskhet omfattar två aspekter. För det första ska en domstol vara subjektivt opartisk, det vill säga ingen av dess ledamöter får ge uttryck för partiskhet eller personliga förutfattade meningar. Till dess att motsatsen bevisats gäller en presumtion om personlig opartiskhet. För det andra ska en domstol vara objektivt opartisk, det vill säga erbjuda tillräckliga garantier för att i detta avseende utesluta varje form av legitima tvivel.³⁰

²⁵ Se, för ett liknande resonemang, domen i målet A.K., punkt 115 och där angiven rättspraxis. I dom av den 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 till C-754/19, EU:C:2021:931, punkt 36), anges att detta kan gälla med avseende på nationella bestämmelser om tillsättningen av domstolstjänster och domstolsprövningen av tillsättningsförfarandet. Se även dom av den 20 april 2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 48).

²⁶ Dom av den 2 mars 2021, Prokuratuur (Villkor för att ge tillgång till uppgifter avseende elektronisk kommunikation) (C-746/18, EU:C:2021:152, punkt 42).

²⁷ Dom av den 20 april 2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, punkterna 63–65). Se även yttrande 2/13 (Europeiska unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punkt 168).

²⁸ Den är av vital betydelse för att garantera att samtliga rättigheter som enskilda tillerkänns enligt unionsrätten skyddas och att medlemsstaternas gemensamma värden enligt artikel 2 FEU, bland annat rättsstatsprincipen, upprätthålls. Dom av den 20 april 2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, punkterna 48–51 och där angiven rättspraxis).

²⁹ Domen i målet A.K., punkterna 120–122.

³⁰ Dom av den 24 mars 2022, Wagenknecht/kommissionen (C-130/21 P, EU:C:2022:226). Domstolen har konstaterat att vid en bedömning av kriteriet subjektiv partiskhet ska, enligt Europadomstolens praxis, hänsyn tas till domarens personliga övertygelse och agerande, på så sätt att man utreder huruvida domaren visat prov på ställningstaganden eller förutfattade meningar med avseende på det aktuella målet. Vid en bedömning av kriteriet objektiv partiskhet utreder man huruvida domstolen i fråga – bland annat utifrån hur den är sammansatt – erbjuder tillräckliga skyddsregler för att förhindra att någon kan känna rimligt tvivel om dess opartiskhet. Det måste därför bedömas huruvida det, oberoende av domarens personliga agerande, finns några kontrollerbara omständigheter som gör det berättigat att ifrågasätta hans eller hennes opartiskhet. Vid denna bedömning kan även obekräftade intryck tillmätas betydelse. Domen i målet A.K., punkt 128 och där angiven praxis från Europadomstolen.

54. Kravet i artikel 47 i stadgan, slutligen, att en domstol ska ha ”inrättats enligt lag” syftar till att säkerställa att organiseringen av domstolsväsendet regleras av lagar som antagits av den lagstiftande makten på ett sätt som är förenligt med de bestämmelser som reglerar utövandet av dess behörighet, för att undvika att detta överläts till den verkställande maktens skönsmässiga bedömning. Detta krav gäller den rättsliga grunden för en domstols själva existens liksom alla andra bestämmelser i nationell rätt vars åsidosättande gör att en eller flera domares deltagande i prövningen av målet betraktas som rättsstridigt, såsom fastställandet av vilka som ska ingå i den dömande sammansättningen i varje mål.³¹

55. Kravet att en domstol ska ha inrättats enligt lag är inte uppfyllt när brister som förekommit i samband med utnämningen av domare³² är av sådant slag och av sådant allvar att de ger upphov till en verklig risk för att andra delar av statsmakten, särskilt den verkställande makten, kan utöva otillbörlig påverkan som undergräver utnämningsprocessens integritet. Detta är fallet när det är fråga om grundläggande bestämmelser som utgör en del av det aktuella domstolsväsendets upprättande och funktionsätt.³³ Sådana brister kan ge upphov till rimligt tvivel hos enskilda vad beträffar den eller de utnämnda domarnas oavhängighet³⁴ och opartiskhet.

56. Kraven på att en domstol ska vara oavhängig, opartisk och ha inrättats enligt lag har ett mycket nära samband med varandra och är överlappande. Om ett av dessa krav åsidosätts kan det medföra ett åsidosättande av något av de andra eller till och med samtliga dessa krav.³⁵

57. Medlemsstaterna, i synnerhet deras domstolar, måste skydda de rättigheter som enskilda har enligt artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan på två sätt.

58. För det första följer det av rätten till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag att enskilda har möjlighet att göra gällande ett åsidosättande av denna rättighet.³⁶ När det på ett sätt som inte direkt framstår som uppenbart obefogat ifrågasätts att en domstol är

³¹ Dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 205 och där angiven rättspraxis). De garantier för oavhängighet och opartiskhet som erfordras enligt unionsrätten förutsätter att det finns regler, särskilt vad gäller den dömande instansens sammansättning, utnämningar, tjänsternas varaktighet samt grunderna för ledamöternas röstnedläggelse, jäv och entledigande av ledamöter, som utesluter allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande den dömande instansens pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter och den dömande instansens neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras. 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 117).

³² Europadomstolen konstaterade i sin dom av den 1 december 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, §§ 227 och 232), att förfarandet för utnämning av domare med nödvändighet utgör en ofrånkomlig del av begreppet ”domstol som upprättats enligt lag” i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Ett sätt att bedöma i vilken grad som en domstol är oavhängig, i den mening som avses i nämnda bestämmelse, är att beakta på vilket sätt som rättsens ledamöter har tillsatts. Se även dom av den 22 februari 2022, Openbaar Ministerie (Domstol som inrättats enligt lag i den utfärdande medlemsstaten) (C-562/21 PPU och C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

³³ Domen i målet Simpson, punkt 75, och 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 130). Se, analogt, dom av den 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 till C-754/19, EU:C:2021:931, punkterna 71–73) om förordnande av domare. Inte varje brist vid utnämningen av en domare kan föranleda tvivel om domarens oavhängighet och opartiskhet och följaktligen om huruvida den dömande sammansättning där denna domare ingår utgör en ”oavhängig och opartisk domstol som inrättats enligt lag”, i den mening som avses i unionsrätten. Dom av den 29 mars 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, punkt 123). Se även dom av den 22 februari 2022, Openbaar Ministerie (Domstol som inrättats enligt lag i den utfärdande medlemsstaten) (C-562/21 PPU och C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, punkterna 71–74).

³⁴ Uttrycket ”inrättats enligt lag” återspeglar bland annat rättsstatsprincipen. Det avser inte endast den rättsliga grunden för en domstols själva existens, utan även fastställandet av vilka som ska ingå i den dömande sammansättningen i varje mål samt alla andra bestämmelser i nationell rätt vars åsidosättande gör att en eller flera domares deltagande i prövningen av målet betraktas som rättsstridigt, vilket särskilt innefattar bestämmelser om den berörda domstolens ledamöters oavhängighet och opartiskhet. Dom av den 29 mars 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, punkterna 118, 119 och 121 och där angiven rättspraxis).

³⁵ Se, exempelvis, dom av den 29 mars 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, punkterna 117–122 och där angiven rättspraxis).

³⁶ Domen i målet Simpson, punkt 55.

oavhängig och opartisk³⁷ är en sådan domstol³⁸ 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.³⁹ I undantagsfall kan en medlemsstats domstolar behöva pröva huruvida en persons grundläggande rätt till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag har åsidosatts i en annan medlemsstat.⁴⁰

59. För det andra måste domstolarna respektera principen om unionsrättens företräde.⁴¹ Domstolar som inom ramen för utövandet av sin behörighet har att tillämpa unionsrätten är skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan, vid behov genom att underlåta att tillämpa nationella bestämmelser eller nationell rättspraxis som strider mot unionsrätten.⁴² För att underlåta att tillämpa en bestämmelse i nationell rätt måste domstolar som enligt nationell rätt har anförtrotts att tillämpa unionsrätten kunna bedöma och fastställa huruvida en bestämmelse i nationell rätt strider mot unionsrätten. I enlighet med principen om unionsrättens företräde⁴³ ska tydlig åtskillnad göras mellan utövandet av behörigheten att, i ett enskilt fall, underlåta att tillämpa nationell lagstiftning som bedöms strida mot unionsrätten och behörigheten att ogiltigförklara en sådan bestämmelse med den konsekvensen att bestämmelsen inte längre är giltig över huvud taget.⁴⁴

³⁷ 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).

³⁸ Inbegripet EU-domstolen, tribunalen och medlemsstaternas domstolar. Se, beträffande EU-domstolen och tribunalen, domen i målet Simpson, punkt 57, och, beträffande medlemsstaternas domstolar, dom av den 24 mars 2022, Wagenknecht/kommissionen (C-130/21 P, EU:C:2022:226, punkt 15). Se 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).

³⁹ Domen i målet 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).

⁴⁰ Se, analogt, dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 73). Se även dom av den 22 februari 2022, Openbaar Ministerie (Domstol som inrättats enligt lag i den utfärdande medlemsstaten) (C-562/21 PPU och C-563/21 PPU, EU:C:2022:100).

⁴¹ Domen i målet A.K., punkt 157.

⁴² Dom av den 9 mars 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punkt 22), och dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 252 och där angiven rättspraxis).

⁴³ 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 166). I domen av den 24 juni 2019, Poplawski (C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 61), konstaterades att varje nationell domstol, inom ramen för sin behörighet och i egenskap av myndighet i en medlemsstat, är skyldig att med avseende på det anhängiggjorda målet underlåta att tillämpa varje nationell bestämmelse som strider mot en unionsrättslig bestämmelse som har direkt effekt.

⁴⁴ Dom av den 4 december 2018, Minister for Justice and Equality och Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, punkt 33). Se även, analogt, dom av den 22 mars 2022, Prokurator Generalny m.fl. (Avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen – Tillsättning) (C-508/19, EU:C:2022:201, punkt 81), i vilken domstolen slog fast att en begäran om förhandsavgörande i ett förfarande i vilket talan väckts i syfte att få fastställt att en person inte har något anställningsförhållande i egenskap av domare, och att vederbörande följaktligen inte lagligen har kunnat utse den disciplinära domstol som är behörig att pröva ett disciplinärt förfarande mot en annan domare, skulle avvisas eftersom en sådan talan syftar till att uppnå en allmängiltig (*erga omnes*) ogiltigförklaring av utnämningen av domaren i fråga, trots att polsk rätt varken tillåter eller tidigare har tillåtit att utnämningen av domare bestrids genom en talan om upphävande eller ogiltigförklaring av en sådan utnämning.

60. Vad gäller frågan om nationella konstitutioners och nationella författningsdomstolars roll, vilken togs upp i dupliken,⁴⁵ har domstolen slagit fast att Europeiska unionen måste respektera medlemsstaternas nationella identitet i enlighet med artikel 4.2 FEU. Enligt unionsrätten krävs inte att medlemsstaterna väljer en viss konstitutionell modell. I medlemsstaternas respektive konstitutionella ordningar måste emellertid deras domstolars oavhängighet respekteras. Förutsatt att en författningsdomstol kan garantera ett effektivt domstolsskydd utgör artikel 19.1 andra stycket FEU inte hinder för nationell lagstiftning som innebär att en medlemsstats allmänna domstolar är bundna av ett avgörande av en författningsdomstol i vilket det fastställs att en nationell lagstiftning är förenlig med medlemsstatens konstitution. Det förhåller sig dock annorlunda när tillämpningen av en sådan lagstiftning hindrar dessa allmänna domstolar från att bedöma huruvida en nationell lagstiftning, som landets författningsdomstol har funnit vara förenlig med en nationell författningsbestämmelse i vilken det föreskrivs att unionsrätten ska ha företräde, är förenlig med unionsrätten. Enligt sistnämnda princip kan en medlemsstat inte åberopa nationella bestämmelser, oavsett om det är fråga om konstitutionella sådana, i syfte att undergräva unionsrättens enhetlighet och effektivitet. Principen om unionsrättens företräde är bindande för alla organ som kan hänföras till medlemsstaterna och nationell lagstiftning, inbegripet konstitutionella bestämmelser, kan inte utgöra hinder för detta. Det ankommer på EU-domstolen att precisera räckvidden av principen om unionsrättens företräde vid utövandet av sin exklusiva behörighet att slutgiltigt tolka unionsrätten.⁴⁶

61. I det här förslaget till avgörande kommer jag först att behandla kommissionens andra anmärkning, som avser en påstådd exklusiv behörighet att pröva anklagelser om en domstols bristande oavhängighet och således att avgöra rätten till tillgång till en oavhängig domstol. Denna anmärkning har en snävare räckvidd än den första, vilken avser rätten till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag i enlighet med artikel 19.1 andra stycket FEU och

⁴⁵ Som svar på en fråga som domstolen hade ställt för att besvaras vid förhandlingen har kommissionen hävdade att de argument som anförts i dupliken helt vederläggs av domen av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, särskilt punkterna 19, 39, 40, 53, 53 och 58). Polska domstolar måste således underlåta att tillämpa praxis från Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen, Polen) som undergräver unionsrättens företräde. Konungariket Belgien anser att domen från Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen, Polen) i mål P 7/20 grundar sig på en felaktig premiss. När medlemsstaterna utövar sin befogenhet att organisera domstolsväsendet måste de följa unionsrätten, särskilt artikel 19.1 andra stycket FEU. Det är EU-domstolen, och inte nationella författningsdomstolar, som har exklusiv behörighet att tolka unionsrätten, inbegripet principen om dess företräde. Artikel 4.2 FEU tillåter inte att nationella författningsdomstolar kontrollerar huruvida unionsrätten inkräktar på den nationella identiteten. En nationell författningsdomstol kan dessutom inte slå fast att EU-domstolen har handlat utan behörighet (*ultra vires*) och vägra att genomföra dess domar. Om hänsyn togs till alla nationella konstitutionella regler skulle det undergräva Europeiska unionens skyldighet att respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen och en enhetlig och effektiv tillämpning av unionsrätten. Konungariket Danmark har tillbakavisat varje analogi som Republiken Polen har dragit mellan praxis från Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) och praxis från Højesteret (Högsta domstolen, Danmark) eller författningsdomstolarna i andra medlemsstater, eftersom Republiken Polen är den enda medlemsstat som bestrider själva rättsstatsprincipen. Konungariket Nederländerna har påpekat att Europadomstolen i sin dom av den 7 maj 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mot Polen, (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718), slog fast att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen, Polen) inte är en domstol som har inrättats enligt lag, utan är ett politiskt organ vars avgöranden inte är bindande. Se även dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 44). Enligt principen om unionsrättens företräde får Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen, Polen) inte underlåta att tillämpa unionsrätten eller EU-domstolens domar. En medlemsstat får dessutom inte åberopa sin egen konstitutionella identitet, om den är oförenlig med Europeiska unionens kärnvärden som anges i artikel 2 FEU. Dom av den 16 februari 2022, Polen/parlamentet och rådet (C-157/21, EU:C:2022:98, punkterna 264–266). Slutligen påverkar en medlemsstats underlåtenhet att respektera domstolarnas oavhängighet samarbetet inom unionen på en vid skala. Konungariket Sverige anser att medlemsstaterna måste säkerställa den fulla verkan av principen om domstolarnas oavhängighet i enlighet med artikel 19.1 andra stycket FEU, vilken är klar, precis och ovillkorlig. Tillämpningen av denna princip är helt orelaterad till frågan om nationell konstitutionell identitet.

⁴⁶ Dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, punkterna 43–46, 51 och 52). I punkt 55 i den domen betonas att iakttagandet av principen om unionsrättens företräde krävs för att säkerställa att medlemsstaternas jämlighet inför fördragen respekteras, vilket utesluter möjligheten att göra gällande en ensidig åtgärd som strider mot unionsrätten. Iakttagandet av denna princip utgör också ett uttryck för samarbetsprincipen i artikel 4.3 FEU, som innebär en skyldighet att underlåta att tillämpa bestämmelser i den nationella lagstiftningen som eventuellt strider mot unionsrätten, oavsett när bestämmelserna i fråga har antagits.

artikel 47 i stadgan. Det avgörande som kommissionen har föreslagit med avseende på den andra anmärkningen kan dessutom ha följder för det avgörande som fattas med avseende på den första anmärkningen.

VI. Rättslig bedömning

A. Den andra anmärkningen – Den exklusiva behörigheten för avdelningen för extraordinär kontroll att pröva klagomål och rättsfrågor som rör en domstols eller domares bristande oavhängighet

1. Parternas argument

62. Genom den andra anmärkningen har kommissionen gjort gällande att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, samt artikel 267 FEUF och principen om unionsrättens företräde genom att föreskriva att prövningen av klagomål och rättsfrågor som rör en domstols eller domares bristande oavhängighet omfattas av den exklusiva behörigheten för avdelningen för extraordinär kontroll. Denna anmärkning grundar sig på att Republiken Polen har antagit och bibehållit artiklarna 26 §§ 2 och 4–6 och 82 §§ 2–5 i lagen om Högsta domstolen, i dess lydelse enligt ändringslagen, samt artikel 10 i ändringslagen.

63. Vid förhandlingen bekräftade kommissionen att den anser att avdelningen för extraordinär kontroll har exklusiv behörighet att granska frågor som rör oavhängigheten hos domstolar, dömande sammansättningar och domare. Den angav att sådana frågor inte får prövas av andra domstolar inom ramen för ett överklagande. Kommissionen påpekade också att denna exklusiva behörighet som innehas av avdelningen för extraordinär kontroll är extremt begränsad, eftersom det i artikel 26 § 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen föreskrivs att avdelningen för extraordinär kontroll inte är behörig att pröva frågor om oavhängighet med avseende på en domares utnämning eller vederbörandes rätt att utöva dömande verksamhet. Kommissionen bekräftade också att de första tre anmärkningarna inte motsäger varandra, såsom Republiken Polen har hävdad, eftersom de tillämpliga bestämmelserna i polsk rätt säkerställer att det inte är möjligt att granska förfarandet för utnämning av domare.

64. Den andra anmärkningen består av fyra delar. För det första har avdelningen för extraordinär kontroll enligt artikel 26 § 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen exklusiv behörighet att, i mål där det påstås att en domstol eller domare inte är oavhängig, pröva jävsinvändningar mot domare och ansökningar om att utse en behörig domstol för prövning av målet. En domstol vid vilken en sådan invändning eller ansökan inges måste omedelbart hänskjuta den till avdelningen för extraordinär kontroll. Avgörandet från avdelningen för extraordinär kontroll är bindande för domstolen i fråga, oberoende av huruvida avdelningen för extraordinär kontroll har behörighet att avgöra saken i målet.

65. I punkt 166 i domen i målet A.K. slog domstolen fast att en domstol, som prövar ett mål som enligt nationell rätt ska prövas av en domstol som inte uppfyller kraven på oavhängighet eller opartiskhet, är skyldig att underlåta att tillämpa denna nationella bestämmelse i syfte att säkerställa ett effektivt domstolskydd i den mening som avses i artikel 47 i stadgan och så att målet kan avgöras av en domstol som uppfyller nämnda krav.

66. Eftersom artikel 26 § 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen ger avdelningen för extraordinär kontroll exklusiv behörighet att avgöra dessa frågor, fråntas de nationella domstolarna, med undantag för avdelningen för extraordinär kontroll, rätten att i enlighet med artikel 267 FEUF hänskjuta frågor till EU-domstolen avseende oavhängighet i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan. Kommissionen anser att artikel 26 § 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen hindrar nationella domstolar från att på eget initiativ⁴⁷ eller på begäran av en part i förfarandet⁴⁸ kontrollera huruvida en domare som prövar ett mål som omfattas av unionsrätten uppfyller kravet på oavhängighet i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan. En domstols eller domares oavhängighet är en horisontell fråga som kan uppkomma i vilket mål som helst och varje domstol som prövar ett mål rörande unionsrätten bör kunna kontrollera denna fråga. Beviljandet av exklusiv behörighet att avgöra sådana frågor motiveras inte heller av ett behov att inrätta specialiserade domstolar.

67. Kommissionen har, för det andra, hävdad att enligt artikel 82 § 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen har avdelningen för extraordinär kontroll exklusiv behörighet att avgöra rättsfrågor rörande en domares eller domstols oavhängighet som uppkommer i mål som är anhängiga vid Högsta domstolen. Enligt artikel 82 §§ 3–5 i den ändrade lagen om Högsta domstolen ska avdelningen för extraordinär kontroll, i en sammansättning bestående av samtliga ledamöter, i sådana mål fatta ett beslut som är bindande för samtliga sammansättningar vid Högsta domstolen och detta beslut kan endast upphävas genom ett beslut som fattas av Högsta domstolen i plenum, bestående av minst två tredjedelar av domarna i varje avdelning. När avdelningen för extraordinär kontroll fattar sitt beslut är den inte bunden av några andra beslut från Högsta domstolen, såvida inte beslutet har status som ”principavgörande”. Kommissionen anser att de ovannämnda bestämmelserna fråntar de andra avdelningarna vid Högsta domstolen möjligheten att avgöra sådana frågor och därför strider mot artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan.

68. Kommissionen har, för det tredje, hävdad att även artikel 26 §§ 4–6 i den ändrade lagen om Högsta domstolen strider mot ovannämnda unionsrättsliga bestämmelser, eftersom den ger avdelningen för extraordinär kontroll exklusiv behörighet att pröva överklaganden som syftar till fastställelse av att slutliga avgöranden eller domar från polska domstolar, inbegripet de andra avdelningarna vid Högsta domstolen och vid Högsta förvaltningsdomstolen, är rättsstridiga, om den påstådda rättsstridigheten är relaterad till ställningen för den domare som har avgjort målet. Sådana överklaganden kan inges till avdelningen för extraordinär kontroll utan att ha prövats av den domstol som meddelade domen i fråga, oberoende av huruvida en part har uttömt eventuella andra tillgängliga rättsmedel.

69. Kommissionen har, för det fjärde, hävdad att även övergångsbestämmelserna i artikel 10 i ändringslagen strider mot unionsrätten. Enligt dessa bestämmelser krävs att polska domstolar före den 21 februari 2020 skulle hänskjuta sådana mål till avdelningen för extraordinär kontroll som var anhängiga den 14 februari 2020 och som avsåg frågor som enligt artiklarna 26 §§ 2 och 4–6 och 82 §§ 2–4 i den ändrade lagen om Högsta domstolen omfattas av den exklusiva behörigheten för avdelningen för extraordinär kontroll. När ett sådant mål hänskjutits kan avdelningen för extraordinär kontroll ”upphäva de åtgärder som tidigare vidtagits i den mån de hindrar att prövningen utförs i enlighet med lag”. Genom ändringslagen fråntas vidare åtgärder som vidtas i sådana mål efter den 14 februari 2020, särskilt sådana som vidtas av domare, sina processuella verkningar.

⁴⁷ Domen i målet A.K., punkt 166. Se även domen i målet Simpson, punkt 57.

⁴⁸ Dom av den 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 till C-754/19, EU:C:2021:931).

70. Kommissionen anser att de behörigheter för avdelningen för extraordinär kontroll som anges ovan innebär ett åsidosättande av artikel 267 FEUF och artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan. De strider också mot de nationella domstolarnas skyldighet att i enlighet med principen om unionsrättens företräde tillämpa artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan.

71. Kommissionen har betonat att när det gäller frågor som rör domares och domstolars oavhängighet måste alla nationella domstolar kunna tillämpa artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, så att enskilda garanteras den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel. När en domstol i en medlemsstat inom ramen för sin behörighet prövar ett mål som har anhängiggjorts vid den, är den skyldig att tillämpa artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, och att underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som strider mot en bestämmelse i unionsrätten som har direkt effekt. De ifrågavarande nationella bestämmelserna fråntar alla polska domstolar, utom avdelningen för extraordinär kontroll, rätten att avgöra accessoriska frågor, till exempel frågor om huruvida en domare i den dömande sammansättningen är jävig eller om att utse den behöriga domstolen. Dessa bestämmelser hindrar också nationella domstolar från att, genom att underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som ger behörighet till domstolar och domare som inte uppfyller kraven i artikel 19.1 FEU och artikel 47 i stadgan, säkerställa ett effektivt domstolsskydd i mål som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

72. Kommissionen anser även att från och med den 14 februari 2020 fråntar de i förevarande förfarande ifrågasatta bestämmelserna andra nationella domstolar rättigheten och, i fall av domstolar i sista instans, skyldigheten att i enlighet med artikel 267 FEUF begära förhandsavgörande i frågor avseende hur kraven på domstolars oavhängighet och opartiskhet ska tolkas enligt unionsrätten. Framför allt fråntas andra nationella domstolar än avdelningen för extraordinär kontroll sin möjlighet att avgöra sådana frågor. Artiklarna 26 §§ 4–6 och 82 §§ 2–4 i lagen om Högsta domstolen är inte heller begränsade till accessoriska frågor, eftersom de ger avdelningen för extraordinär kontroll exklusiv behörighet. Ovannämnda rättighet och skyldighet är en väsentlig del av det system för samarbete som har inrättats genom artikel 267 FEUF och de förpliktelser som enligt artikel 19.1 andra stycket FEU åligger domare som har i uppgift att tillämpa unionsrätten.

73. Enligt kommissionen strider även övergångsbestämmelserna i artikel 10 i ändringslagen mot artikel 267 FEUF, eftersom de hindrar att nationella domstolar vidhåller begäranden om förhandsavgörande som ingetts före den 14 februari 2020. Enligt artikel 10.2 i ändringslagen får avdelningen för extraordinär kontroll upphäva åtgärder som vidtagits av nationella domstolar och får således dra tillbaka begäranden om förhandsavgörande som ingetts av nationella domstolar. Av EU-domstolens praxis framgår att i syfte att säkerställa effektiviteten i den behörighet som artikel 267 FEUF ger nationella domstolar, måste dessa kunna vidhålla sina begäranden om förhandsavgörande.

74. Kommissionen har i repliken betonat att den inte ifrågasätter den nationella lagstiftarens rätt att stifta lagar om domstolars behörighet. Däremot ifrågasätter den att avdelningen för extraordinär kontroll har beviljats exklusiv behörighet att pröva huruvida en domstol eller domare uppfyller kravet på oavhängighet enligt unionsrätten, trots att sådana frågor kan uppkomma vid alla nationella domstolar. Kommissionen har inte hävdats att en domstol vid vilken en fråga som avser kravet på oavhängighet enligt unionsrätten har anhängiggjorts alltid måste pröva den. I en medlemsstat med 10 000 domare kan behörigheten att tillämpa artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan emellertid inte förbehållas en avdelning med

20 domare. Kommissionen har också påpekat att avdelningen för extraordinär kontroll har inrättats i enlighet med lagen om Högsta domstolen av den 8 december 2017 och att dess ledamöter har utsetts på förslag av KRS. Eftersom KRS roll vid utnämningen av domare ofta ger upphov till jävsinvändningar mot domare, är avdelningen för extraordinär kontroll kanske inte själv opartisk och objektiv i frågor som rör domares oavhängighet.⁴⁹

75. Vid förhandlingen bekräftade kommissionen som svar på en fråga från domstolen att frågan om en domstols, en dömande sammansättnings eller en domares oavhängighet inte kan tas upp vid en högre domstol inom ramen ett överklagande. Avdelningen för extraordinär kontroll har således exklusiv behörighet i alla frågor som avser en domares, en dömande sammansättnings eller en domstols oavhängighet.

76. Republiken Polen anser att den andra anmärkningen är ogrundad och ska underkännas i sin helhet.

77. Vad gäller det påstådda åsidosättandet av artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan anser Republiken Polen att kommissionen har missuppfattat domen i målet A.K. Av den domen följer att om ett mål som rör unionsrätten har hänskjutits till en domstol som saknar behörighet och en part hävdar att prövning av målet vid en domstol som har behörighet kommer att innebära ett åsidosättande av partens rättigheter enligt artikel 47 i stadgan, får den domstol som saknar behörighet bifalla denna invändning och hänskjuta målet till en annan oavhängig domstol som skulle ha behörighet om det inte vore för de regler enligt vilka behörigheten är förbehållen en domstol som inte är oavhängig. Enligt Republiken Polen fastslås inte i domen i målet A.K. att artikel 19.1 andra stycket FEU utgör hinder för att medlemsstaterna antar regler om domstolars behörighet. Ställningen för en domstol som måste hänskjuta ett mål till den domstol som har behörighet att pröva målet, respektive för en domstol vid vilken det framställs en jävsinvändning riktad mot domaren, då domaren har att pröva en rättsfråga eller en fråga som rör huruvida ett slutligt avgörande är rättsenligt, är i grunden olika. Kommissionens ståndpunkt skulle resultera i ett åsidosättande av rätten till en domstol som har inrättats enligt lag och, i mål rörande jäv mot en domare, av rätten till en oavhängig domstol. Fördelningen av behörighet till domstolar i alla mål som de har att pröva är en nödvändig förutsättning för tillgång till en domstol som har inrättats enligt lag.

78. Republiken Polen betonar att medlemsstaterna har exklusiv befogenhet att anta bestämmelser om sina domstolars behörighet. Även om medlemsstaterna måste iaktta artikel 19.1 andra stycket FEU kan denna bestämmelse inte reglera behörighetsfördelningen mellan nationella domstolar. Republiken Polen har påpekat att kommissionen inte har bestritt att avdelningen för extraordinär kontroll är oavhängig. Den andra anmärkningen grundar sig således på ett påstående om att nationella domstolar har rättighet att pröva vissa kategorier av mål, vilket enligt kommissionen skulle undergräva den materiella behörighet som getts andra domstolar. Republiken Polen har påpekat att de hänskjutande domstolarna i det mål som gav upphov till domen i målet A.K. inte hade behörighet att avgöra saken i de mål som hade anhängiggjorts vid dem och att de hänsköt målen till den domstol som hade behörighet att göra detta. Detta

⁴⁹ Se domen i målet A.K., punkt 122. Konungariket Danmark anser att varken avdelningen för extraordinär kontroll eller avdelningen för disciplinära mål är oavhängig. Båda dessa avdelningar har inrättats genom samma lag, i vilken det föreskrivs att deras ledamöter ska utses genom ett förfarande som involverar KRS, som inte självt är oberoende. Se 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 150, 152 och 153). Se även Europadomstolens dom av den 8 november 2021, Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819, §§ 353–355), i vilken det konstaterades att avdelningen för extraordinär kontroll inte är en domstol som upprättats enligt lag i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen.

hänskjutande regleras i artikel 200 § 1 punkt 4 i civilprocesslagen, där det föreskrivs att varje domstol ska kontrollera huruvida den är behörig och, om så inte är fallet, hänskjuta målet till den domstol som har behörighet att avgöra frågan.

79. Vad gäller artikel 26 § 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen, om jäv mot domare, har Republiken Polen hävdad att en domare eller en dömande sammansättning mot vilken det har gjorts en jävsinvändning måste hänskjuta denna invändning till en annan sammansättning eller till en högre domstol. Artikel 26 § 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen fråntar därför inte den lämpliga domaren, dömande sammansättningen eller domstolen dess behörighet att avgöra sådana accessoriska frågor. Vid förhandlingen bekräftade Republiken Polen, som svar på en fråga från domstolen, att frågan om en domstols, en dömande sammansättnings eller en domares oavhängighet kan tas upp inom ramen för ett överklagande.

80. Enligt Republiken Polens åsikt utgör ett överklagande, som i enlighet med artikel 26 §§ 4–6 i den ändrade lagen om Högsta domstolen syftar till fastställelse av att en slutlig dom är rättsstridig, inte en prejudiciell eller accessorisk fråga, utan ska prövas av en specialiserad domstol med behörighet att avgöra denna fråga. Förfarandet inleds genom ett extraordinärt överklagande mot en slutlig dom som en part påstår strider mot materiell rätt eller processuella regler och har orsakat denne skada. Om var och en gavs möjlighet att ta upp en sådan fråga vid vilken domstol som helst inom ramen för vilket förfarande som helst, skulle det enligt Republiken Polen undergräva bland annat principen om *res judicata* och rättssäkerhetsprincipen. Det är uppenbart att den domstol som meddelat den omtvistade domen inte kan ta en sådan ansökan under övervägande. Det framgår inte heller tydligt mot bakgrund av domen i målet A.K. varför kommissionen anser att en sådan ansökan måste prövas av den domstol som meddelat den dom som är föremål för invändning, för att det ska finnas ett effektivt rättsmedel i fall av ett åsidosättande av artikel 47 i stadgan. Att en specialiserad avdelning ges behörighet att pröva sådana frågor stärker parternas processuella skydd och undergräver inte rätten till en domstol.

81. Republiken Polen har hävdad att kommissionens påståenden om artikel 82 §§ 2–5 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och om behörigheten för avdelningen för extraordinär kontroll i rättsfrågor som rör en domares eller en domstols oavhängighet är ogrundade. Enligt artikel 1 § 1 a i den ändrade lagen om Högsta domstolen har Högsta domstolen behörighet att anta beslut i alla rättsfrågor i mål som omfattas av dess behörighet. Artikel 82 §§ 2–5 i den ändrade lagen om Högsta domstolen ger dessutom avdelningen för extraordinär kontroll behörighet att tolka lagen. Den begränsar därför inte andra domstolars rätt att bedöma de faktiska omständigheterna. Domstolarna har dessutom en rättighet – inte en skyldighet – att hänskjuta sådana frågor till avdelningen för extraordinär kontroll.

82. Republiken Polen har hävdad att artiklarna 26 §§ 2 och 4–6 och 82 §§ 2–4 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 10 i ändringslagen inte begränsar domstolarnas behörighet att inge begäranden om förhandsavgörande till EU-domstolen i enlighet med artikel 267 FEUF. Avdelningen för extraordinär kontroll är i varje händelse en domstol i sista instans som enligt artikel 267 FEUF måste inge en begäran om förhandsavgörande i händelse av tveksamhet om hur artikel 19.1 andra stycket FEU ska tolkas.

83. Republiken Polen anser att eftersom kommissionen inte har kunnat förklara hur de nationella lagbestämmelser som avses i den andra anmärkningen strider mot principen om unionsrättens företräde, bör denna grund underkännas.⁵⁰

⁵⁰ Dom av den 26 april 2005, kommissionen/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 41).

84. Vad gäller övergångsbestämmelserna i artikel 10 i ändringslagen har Republiken Polen hävdade att denna bestämmelse redan har upphört att gälla. Kommissionen har inte lagt fram gång bevisning, grundad på antingen bestämmelsens lydelse eller praxis vid avdelningen för extraordinär kontroll, för att visa att nämnda avdelning har använt eller kan använda denna bestämmelse i syfte att dra tillbaka begäranden om förhandsavgörande som gjorts av andra polska domstolar eller i syfte att undergräva effektiviteten hos domar från EU-domstolen. Domstolarnas behörighet regleras dessutom av artikel 200 § 1 i civilprocesslagen och artikel 35 § 1 i straffprocesslagen, vilkas lagenlighet kommissionen inte har bestritt.

85. I dupliken har det påpekats att kommissionens påståenden om bristande oavhängighet hos avdelningen för extraordinär kontroll, vilka återges i punkt 74 ovan, inte fanns med i ansökan. Enligt artikel 127.1 i EU-domstolens rättegångsregler ska nya grunder ogillas.

2. *Bedömning*

a) *Upptagande till prövning*

86. Kommissionens påståenden om att avdelningen för extraordinär kontroll inte är oavhängig på grund av att KRS deltar i utnämningen av domare vid denna avdelning och på grund av dess begränsade personalresurser, eftersom den består av endast 20 domare,⁵¹ framställdes för första gången i repliken.⁵²

87. Det är tillräckligt att påpeka att enligt artikel 127.1 i rättegångsreglerna får nya grunder inte åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under rättegången.

88. Under det administrativa förfarandet och när den väckte förevarande talan visste kommissionen⁵³ att avdelningen för extraordinär kontroll hade inrättats i enlighet med lagen om Högsta domstolen av den 8 december 2017 och den kände således till antalet domare vid avdelningen och det sätt på vilket de tillsattes, framför allt KRS roll. I den del kommissionens påståenden avser dessa omständigheter måste de avslås.

89. I domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare⁵⁴ konstaterade domstolen att det förelåg rimligt tvivel vad gällde KRS oberoende och dess roll vid utnämningen av ledamöterna på avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen. Enligt domstolen gav detta, tillsammans med andra faktorer, upphov till rimligt tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande oavhängigheten och opartiskheten hos avdelningen för disciplinära mål. Domstolen slog därför fast att Republiken Polen hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU genom att underlåta att säkerställa oavhängigheten och opartiskheten hos avdelningen för disciplinära mål.

⁵¹ Kommission verkar ifrågasätta huruvida rätten till ett effektivt domstolsskydd av de rättigheter som följer av unionsrätten kan säkerställas i varje enskilt mål som i enlighet med de omtvistade bestämmelserna i den nationella lagstiftningen tilldelas avdelningen för extraordinär kontroll. Se, analogt, domen i målet A.K., punkt 115 och där angiven rättspraxis.

⁵² Dessa frågor togs inte upp vare sig i ansökan eller under det administrativa förfarandet.

⁵³ Se domen i målet A.K., dom av den 15 juli 2021, kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden gentemot domare) (C-791/19, EU:C:2021:596), 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), och dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153). Kommissionen har också deltagit i flera mål om förhandsavgörande där dessa och liknande frågor behandlats.

⁵⁴ Se punkterna 104–108.

90. Kommissionens underlåtenhet att framföra ett liknande påstående med avseende på avdelningen för extraordinär kontroll i något skede av förevarande förfarande är ganska överraskande, även om det är en sak som kommissionen själv måste bestämma. Det kan i detta sammanhang påpekas att domstolens konstaterande att Republiken Polen hade underlåtit att säkerställa oavhängigheten och opartiskheten hos avdelningen för disciplinära mål grundades på ett antal faktorer, och inte endast på tvivlen om KRS oberoende.⁵⁵ Även om domstolen skulle kunna hänvisa till sitt konstaterande om KRS oberoende i domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare,⁵⁶ är detta därför inte i sig tillräckligt för att i förevarande förfarande motivera ett konstaterande om att avdelningen för extraordinär kontroll inte är oavhängig.⁵⁷

91. I domen av den 8 november 2021, Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen,⁵⁸ fann Europadomstolen enhälligt att Republiken Polen hade åsidosatt artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europakonventionen), eftersom avdelningen för extraordinär kontroll inte är en ”domstol som upprättats enligt lag”.⁵⁹ Europadomstolen grundade i stor utsträckning detta konstaterande på EU-domstolens praxis avseende nyligen genomförda reformer av domstolsväsendet i Polen. Europadomstolens avgörande grundades på konstaterandet att det förekommit uppenbara åsidosättanden av nationell lagstiftning, vilka hade inverkat negativt på tillämpningen av de grundläggande bestämmelserna om förfarandet för utnämning av domare på avdelningen för extraordinär kontroll. Dessa brister i processen för utnämning påverkade legitimiteten hos avdelningen för extraordinär kontroll i en sådan grad att den saknade attributen hos en ”domstol” som är ”laglig” i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Europadomstolen konstaterade otvetydigt att ”uppgiften att rekommendera kandidater till tjänsterna som domare på den [extraordinära avdelningen] – vilket är en förutsättning för att de ska kunna utnämnas av Republiken Polens president⁶⁰ – anförtroddes [KRS], ett organ som inte uppfyllde kravet på tillräckliga garantier för oberoende från den lagstiftande och den verkställande makten.”⁶¹

92. Europadomstolens dom är inte bindande för EU-domstolen, eftersom EU inte har anslutit sig till Europakonventionen. Enligt artikel 52.3 i stadgan måste EU-domstolen emellertid säkerställa att dess tolkning av artikel 47 andra stycket i stadgan garanterar en skyddsnivå som inte är lägre än den som garanteras enligt artikel 6.1 i Europakonventionen, såsom den tolkats av Europadomstolen.⁶² Den standard som fastställdes i den slutgiltiga domen i målet Dolińska-Ficek

⁵⁵ Tvivlen vad gällde KRS oberoende grundades på ett antal faktorer, inbegripet att 23 av dess 25 ledamöter hade utsetts av de polska verkställande eller lagstiftande myndigheterna eller företrädde dem. Domstolen har konstaterat att enbart den omständigheten i sig att ett organ, såsom ett nationellt domstolsråd, som till övervägande del består av ledamöter som väljs ut av den lagstiftande makten, deltar i förfarandet för utnämning av domare inte kan föranleda tvivel om oavhängigheten hos de utnämnda domarna. En nationell domstols oavhängighet ska bedömas mot bakgrund av samtliga relevanta faktorer, inbegripet villkoren för utnämning av dess ledamöter. Dom av den 9 juli 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, punkterna 55 och 56).

⁵⁶ Se punkterna 104–108.

⁵⁷ Se även dom av den 22 februari 2022, Openbaar Ministerie (Domstol som inrättats enligt lag i den utfärdande medlemsstaten) (C-562/21 PPU och C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, punkt 75).

⁵⁸ Europadomstolen, 8 november 2021, Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819). Domen grundades på två ansökningar som hade ingetts till Europadomstolen den 12 september 2019 respektive den 22 oktober 2019 och således långt innan ansökan i förevarande mål ingavs. Denna dom blev slutgiltig den 8 februari 2022, i den mening som avses i artikel 44.2 i Europakonventionen.

⁵⁹ Europadomstolen tillämpade det kriterium i tre steg som den fastställt i sin dom av den 1 december 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418).

⁶⁰ Nedan kallad Polens president.

⁶¹ Europadomstolen, 8 november 2021, Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819, § 349). Se även Europadomstolen, 22 juli 2021, Reczkowicz mot Polen, CE:ECHR:2021:0722JUD004344719, § 276, där Europadomstolen slog fast att processen för utnämning av domare på avdelningen för disciplinära mål i sig är bristfällig på grund av KRS deltagande. Denna dom blev slutgiltig den 22 november 2021, i den mening som avses i artikel 44.2 i Europakonventionen.

⁶² Se 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 123 och där angiven rättspraxis).

och Ozimek mot Polen⁶³ kan således vara relevant i eventuella framtida förfaranden vid EU-domstolen. Det kan för övrigt även påpekas att enligt artikel 46 i Europakonventionen måste Republiken Polen rätta sig efter den slutgiltiga domen i målet Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen⁶⁴ och vidta lämpliga åtgärder för att snabbt följa den.⁶⁵

b) Prövning i sak

93. Till stöd för sin andra anmärkning har kommissionen i omfattande grad hänvisat till domen i målet A.K. I det målet ifrågasattes den exklusiva behörigheten för avdelningen för disciplinära mål att pröva överklaganden som hade ingetts av nationella domare och som grundade sig på unionsrätten,⁶⁶ eftersom det ansågs att den inte var oavhängig och opartisk såsom det krävs enligt artikel 19.1 FEU och artikel 47 i stadgan. Eftersom det råder stor oenighet mellan kommissionen och Republiken Polen om hur den domen ska tolkas, är det lämpligt att citera punkterna 165 och 166 i den:

”En nationell bestämmelse – i vilken föreskrivs exklusiv behörighet för ett visst organ som inte uppfyller kraven i artikel 47 i stadgan på oavhängighet och opartiskhet i mål där en enskild, såsom i förevarande mål, gör gällande ett åsidosättande av rättigheter som följer av unionsbestämmelserna – innebär att den enskilde inte har tillgång till något effektivt rättsmedel i den mening som avses i artikel 47 i stadgan och i artikel 9.1 i direktiv 2000/78 och iakttar således inte kärninnehållet i den i artikel 47 i stadgan föreskrivna rätten till ett effektivt rättsmedel ... Om det i en nationell bestämmelse föreskrivs exklusiv behörighet i ett sådant mål som de aktuella nationella målen för ett organ som inte uppfyller de krav på oavhängighet eller opartiskhet som uppställs i unionsrätten, särskilt i artikel 47 i stadgan, så är ett annat organ där ett sådant mål anhängiggjorts skyldigt att – för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd i den mening som avses i artikel 47 i stadgan, och i enlighet med principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU – underlåta att tillämpa denna nationella bestämmelse, så att målet kan avgöras av en domstol som uppfyller nämnda krav och som skulle ha varit behörig på det aktuella området om nämnda bestämmelse inte hade utgjort hinder däremot; i allmänhet är det därvid fråga om den domstol som var behörig enligt gällande lag innan den lagändring trädde i kraft som föreskrev behörighet för det organ som inte uppfyller nämnda krav.”⁶⁷

94. Av det ovanstående framgår att i domen i målet A.K. ifrågasattes inte den exklusiva behörighet som enligt nationell rätt har tilldelats avdelningen för disciplinära mål att avgöra överklaganden som ingetts av domare med avseende på de rättigheter som följer av direktiv 2000/78. I stället fastslog domstolen att nationell lagstiftning inte får föreskriva exklusiv behörighet för en domstol som inte uppfyller kravet på oavhängighet och opartiskhet i artikel 47 i

⁶³ Europadomstolen, 8 november 2021, Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819).

⁶⁴ Europadomstolen, 8 november 2021, Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819).

⁶⁵ I § 368 i Europadomstolens dom anges att av dess konstateranden framgår att åsidosättandet av sökandenas rättigheter hade sitt ursprung i de ändringar av den polska lagstiftningen genom vilka polska domare framtogs rätten att utse domare som är ledamöter av KRS och den verkställande och den lagstiftande makten gavs möjlighet att direkt eller indirekt ingripa i förfarandet för utnämning av domare, vilket således systematiskt komprometterar legitimiteten hos en domstol som består av domare som utnämns på detta sätt.

⁶⁶ De nationella domarna invände mot att de hade pensionerats i förtid på grund av att nationell lagstiftning hade trätt i kraft som de ansåg stred mot rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, 2000, s. 16).

⁶⁷ Om domstolen skulle finna att avdelningen för extraordinär kontroll inte är oavhängig, följer det av punkt 165 i domen i målet A.K. att Republiken Polen har underlåtit att sina uppfylla skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan genom att anta och bibehålla artiklarna 26 §§ 2 och 4–6 och 82 §§ 2–5 i den ändrade lagen om Högsta domstolen samt artikel 10 i ändringslagen, vilken ger avdelningen för extraordinär kontroll exklusiv behörighet att pröva klagomål och rättsfrågor avseende bland annat en domstols eller domares bristande oavhängighet.

stadgan.⁶⁸ Av ovanstående citat framgår också att domstolen inte konstaterade att någon annan nationell domstol som uppfyllde dessa krav skulle eller borde ha behörighet att avgöra frågan. Domstolen fastslog endast att den domstol som enligt tidigare lagstiftning haft behörighet enligt nationell rätt att avgöra sådana frågor var behörig att pröva målet.⁶⁹

95. Domen i målet A.K. bekräftar att varje medlemsstat har rätt att, i enlighet med principen om processuell autonomi, utforma sitt eget domstolsväsende och fastställa processuella regler för överklaganden som ger enskilda möjlighet att säkerställa de rättigheter som de har enligt unionsrätten. Utöver det etablerade kravet att nationella domstolar måste vara oavhängiga, opartiska och ha inrättats enligt lag⁷⁰ måste de regler som gäller för sådana överklaganden iakttas likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen. De krav som följer av dessa principer gäller både för angivandet av vilka domstolar som är behöriga att pröva ett överklagande som grundar sig på unionsrätten och för de processuella regler som gäller för sådana överklaganden. Frågan huruvida dessa krav uppfyllts ska bedömas med beaktande av de aktuella bestämmelsernas funktion i förfarandet som helhet vid de nationella domstolarna samt med beaktande av hur förfarandet är utformat och bestämmelsernas särdrag.⁷¹

96. Kommissionen har inte gjort gällande att artiklarna 26 §§ 2 och 4–6 och 82 §§ 2–5 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 10 i ändringslagen inte är förenliga med likvärdighetsprincipen. Kommissionens anmärkning fokuserar i stället på effektivitetsprincipen och särskilt rätten till ett effektivt rättsmedel. Kommissionen har som en principfråga hävdat att frågor som rör en domstols eller domares oavhängighet är horisontella frågor som kan uppkomma i alla mål och att alla nationella domstolar som prövar ett mål rörande unionsrätten bör kunna pröva dem. Behörigheten att avgöra sådana frågor bör följaktligen inte förbehållas specialiserade domstolar.

97. En prövning av artikel 26 § 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen visar att den ger avdelningen för extraordinär kontroll exklusiv behörighet att avgöra klagomål avseende bland annat en domares eller domstols bristande oavhängighet och tillhandahålla ett rättsmedel i det sammanhanget. Alla domstolar, inbegripet de som prövar mål rörande unionsrätten, måste därför hänskjuta klagomål⁷² avseende en domstols eller en domares bristande oavhängighet till ordföranden på avdelningen för extraordinär kontroll. Detta hänskjutande innebär inte att förfarandet vid den domstol som prövar saken vilandeförklaras.⁷³

98. Lydelsen ”är behörig” i artikel 26 § 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen är otvetydig och räcker enligt min mening för att säkerställa att frågor avseende en domstols, en dömande sammansättnings eller en domares oavhängighet omfattas av den exklusiva behörigheten för

⁶⁸ Alla nationella domstolar som avgör mål som omfattas av unionsrätten måste uppfylla kraven i artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 till C-754/19, EU:C:2021:931, punkterna 63 och 64).

⁶⁹ Se, analogt, 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 149).

⁷⁰ Vilket argument kommissionen inte har åberopat i tid i förevarande förfarande.

⁷¹ Dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, punkterna 22–24 och där angiven rättspraxis). När medlemsstaterna genomför unionsrätten är de skyldiga att säkerställa att rätten till ett effektivt rättsmedel iakttas i enlighet med artikel 47 första stycket i stadgan, i vilken principen om ett effektivt domstolskydd bekräftas. Dom av den 19 december 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, punkt 34).

⁷² Det finns inget i artikel 26 § 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen som tyder på – och kommissionen har inte heller gjort gällande – att den domstol som prövar saken inte får ta upp ett klagomål avseende bristande oavhängighet, för att därefter hänskjuta en begäran till ordföranden på avdelningen för extraordinär kontroll.

⁷³ Även om ett klagomål måste överlämnas skyndsamt till avdelningen för extraordinär kontroll, framgår det inte av ärendehandlingarna vid domstolen huruvida det i lagen anges en frist inom vilken avdelningen för extraordinär kontroll måste avgöra klagomålet. Även om sådana frågor bör behandlas skyndsamt innehåller kommissionens anmärkning inga uppgifter på denna punkt.

avdelningen för extraordinär kontroll.⁷⁴ Lydelsen i denna bestämmelse förefaller således inte stödja Republiken Polens påstående att frågor om oavhängighet kan prövas inom ramen för ett överklagande. När domstolen tog upp denna fråga vid förhandlingen kunde Republiken Polen dessutom inte lägga fram några övertygande bevis för att sådana frågor på erforderligt sätt kan prövas inom ramen för ett överklagande. Kommissionen har emellertid inte hävdat, och inte heller framgår det av artikel 26 § 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen, att frågor om en domares eller en domstols oavhängighet måste ställas till avdelningen för extraordinär kontroll genom ett separat, oberoende överklagande. En fråga enligt artikel 26 § 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen behandlas snarare som en accessorisk processuell fråga eller en begäran till avdelningen för extraordinär kontroll. Kommissionen har inte hävdat att kravet på att hänskjuta en sådan accessorisk processuell fråga eller begäran till avdelningen för extraordinär kontroll är så betungande att det undergräver den fulla verkan av de rättigheter som enskilda har enligt artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan. Inte heller finns det några bevis för att hänskjutandet av dessa frågor till avdelningen för extraordinär kontroll skapar processuella nackdelar som kan göra det alltför svårt att utöva de rättigheter som enskilda har enligt artikel 19.1 FEU och artikel 47 i stadgan. Även om frågor som avser en domstols, en dömande sammansättnings eller en domares oavhängighet är horisontella frågor som inte behöver prövas av specialiserade domstolar, finns det inget olagligt i att de avgörs av en annan domstol eller sammansättning. Sådan praxis kan till och med främja en förbättrad och enhetlig tillämpning av de tillämpliga reglerna och därigenom säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten med full respekt för principen om unionsrättens företräde.

99. Om den nationella regeln i fråga undergräver den ändamålsenliga verkan av artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan⁷⁵ genom att till exempel föreskriva att frågor om en domstols oavhängighet ska avgöras av en annan domstol med exklusiv behörighet att avgöra sådana frågor, men som själv inte är oavhängig, kräver principen om unionsrättens företräde att den domstol vid vilken ett sådant överklagande inges⁷⁶ vidtar alla nödvändiga åtgärder för att garantera att dessa unionsrättsliga bestämmelser ges full verkan, genom att vid behov underlåta att tillämpa nationella bestämmelser eller nationell rättspraxis som strider mot unionsrätten.⁷⁷

100. I avsaknad av ett åsidosättande av likvärdighetsprincipen eller effektivitetsprincipen anser jag därför att nationella behörighetsregler som inskränker eller begränsar vilka domstolar eller sammansättningar som kan avgöra frågor om en domstols, en dömande sammansättnings eller en domares oavhängighet inte strider mot artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan eller principen om unionsrättens företräde.

101. Av detta följer att artikel 26 § 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen inte hindrar nationella domstolar från att pröva huruvida de uppfyller kravet på oavhängighet i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan.⁷⁸ Den ger bara avdelningen för extraordinär kontroll exklusiv behörighet att avgöra frågor om en domstols, en dömande sammansättnings eller en domares oavhängighet när en sådan fråga hänskjutits till den.

⁷⁴ Se även, analogt, följande lydelse i den bestämmelsen: "[d]en domstol vid vilken målet anhängiggörs ska omedelbart skicka en begäran till ordföranden på avdelningen för extraordinär kontroll".

⁷⁵ Och således rätten till ett effektivt domstolsskydd. Se punkt 48 ovan.

⁷⁶ Inom ett område som omfattas av unionsrätten.

⁷⁷ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 december 2018, Minister for Justice and Equality och Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, punkterna 48–50). Se även domen i målet A.K., punkt 164, och 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 148 och 149).

⁷⁸ I överensstämmelse med domen i målet Simpson.

102. I sina argument avseende artiklarna 26 §§ 4–6 och 82 §§ 2–5 i den ändrade lagen om Högsta domstolen, vilka sammanfattas i punkterna 67 och 68 ovan, har kommissionen endast beskrivit innehållet i dessa bestämmelser.⁷⁹ Som det framgår av punkt 66 ovan anser kommissionen som en princip att frågor som rör domares och domstolars oavhängighet är av horisontell natur. Dessa bestämmelser i nationell rätt strider följaktligen mot artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan, eftersom de fråntar alla polska domstolar, med undantag för avdelningen för extraordinär kontroll, rätten att avgöra frågor om domstolars eller domares oavhängighet som uppkommer i förfaranden som avses i dessa bestämmelser i nationell rätt. Kommissionen har emellertid inte bevisat att dessa bestämmelser i nationell rätt och de förfaranden och behörighetsregler som fastställs i dem undergräver den fulla verkan av artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan eller principen om unionsrättens företräde. Den har snarare misslyckats med att vederlägga Republiken Polens argument att det förhållandet att sådana mål behandlas av en specialiserad domstol uppfyller kraven i artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan.

103. Vad gäller kommissionens påstående att artiklarna 26 §§ 2 och 4–6 och 82 §§ 2–5 i den ändrade lagen om Högsta domstolen strider mot artikel 267 FEUF har den, bortsett från den omständigheten att det i dessa bestämmelser inte på något sätt hänvisas till nämnda artikel, inte visat att dessa bestämmelser rättsligt eller faktiskt hindrar⁸⁰ att en annan nationell domstol än avdelningen för extraordinär kontroll som har att avgöra ett mål där en fråga om en domares, en dömande sammansättnings eller en domstols oavhängighet har uppkommit inger en begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 267 FEUF.⁸¹

104. Av såväl lydelsen som systematiken i artikel 267 FEUF framgår att en nationell domstol endast har behörighet att framställa en begäran om förhandsavgörande under förutsättning 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.⁸²

105. Av detta följer att med undantag för den exklusiva behörighet som tillkommer avdelningen för extraordinär kontroll enligt artiklarna 26 §§ 2 och 4–6⁸³ och 82 §§ 2–5 i den ändrade lagen om Högsta domstolen är frågan om domstolars, dömande sammansättnings och domares oavhängighet en horisontell fråga som kan uppkomma vid vilken domstol som helst, såsom kommissionen har hävdad. En domstol i vilken frågor om en domstols, en dömande sammansättnings eller en domares oavhängighet uppkommer i ett mål som den har att avgöra kan vid behov begära ett förhandsavgörande från domstolen.

⁷⁹ Vid förhandlingen bekräftade Republiken Polen, som svar på en fråga från domstolen, att avdelningen för extraordinär kontroll har exklusiv behörighet att avgöra frågor om oavhängighet inom ramen för nämnda förfaranden.

⁸⁰ I domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare, punkterna 222–234, fastslogs att Republiken Polen hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 267 andra och tredje stycket FEUF genom att begränsa domstolarnas rätt att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen till följd av risken för ett disciplinärt förfarande. Se även dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkterna 56–59).

⁸¹ Dom av den 22 juni 2010, Melki och Abdeli (C-188/10 och C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 42 och där angiven rättspraxis). I domen i målet A.K., punkterna 110–113, fastslog domstolen att en begäran om förhandsavgörande från Högsta domstolens avdelning för arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) (nedan kallad avdelningen för arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål) kunde tas upp till prövning, trots att Republiken Polen gjorde gällande att denna avdelning hade inkräkt på den exklusiva behörigheten för avdelningen för disciplinära mål.

⁸² Dom av den 27 februari 2014, Pohotovost (C-470/12, EU:C:2014:101, punkt 28).

⁸³ Till exempel utgör ett överklagande av en slutlig dom enligt artikel 26 §§ 4–6 i den ändrade lagen om Högsta domstolen, vilket grundar sig på påståenden om att en domares ställning är rättsstridig, ett extraordinärt överklagande vid avdelningen för extraordinär kontroll. Det räcker att konstatera att om en sådan fråga hade uppkommit vid den domstol som meddelade den slutliga domen och tveksamhet hade uppkommit om tolkningen av unionsrätten, hade denna domstol behövt begära ett förhandsavgörande i enlighet med artikel 267 FEUF.

106. Enligt artikel 267 FEUF har en nationell domstol en mycket vittgående möjlighet att hänskjuta en fråga till EU-domstolen, om den bedömer att det i ett mål som pågår inför den har uppkommit frågor som kräver ett avgörande avseende tolkningen av unionsrätten för att den ska kunna döma i målet. De nationella domstolarna är fria att när som helst under förfarandet utnyttja denna möjlighet när de anser det vara lämpligt.⁸⁴ Av rättspraxis framgår dessutom att även om det enligt nationell rätt krävs att en domstol ska följa en annan domstols avgöranden, får denna omständighet i sig inte medföra att den förstnämnda domstolen fråntas rätten att i enlighet med artikel 267 FEUF begära ett förhandsavgörande avseende tolkningen och giltigheten av unionsrätten. Det står den förstnämnda domstolen fritt att ställa frågor till EU-domstolen, särskilt om den anser att en annan domstols avgörande kan kräva att den meddelar en dom som strider mot unionsrätten.⁸⁵ En dom som EU-domstolen meddelat i ett mål om förhandsavgörande är dessutom bindande för den nationella domstolen när denna avgör det nationella målet, såvitt avser tolkningen av de berörda unionsbestämmelserna.⁸⁶

107. Av det ovan anförda följer att domstolar i Republiken Polen kan hänskjuta varje fråga de anser vara nödvändig till EU-domstolen för förhandsavgörande i vilket skede som helst av förfarandet som de finner lämpligt, till och med i slutet av ett sådant förfarande som fastställs i artikel 26 § 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen. De kan också vidta alla interimistiska åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa domstolskydd av de rättigheter som följer av unionsrätten och underlåta att i slutet av förfarandet tillämpa den nationella lagbestämmelsen i fråga eller domen från avdelningen för extraordinär kontroll, om de anser att den strider mot unionsrätten. När en fråga som avser tolkningen av EUF-fördraget uppkommer vid avdelningen för extraordinär kontroll är den, i egenskap av en domstol i sista instans, i princip skyldig att hänskjuta denna fråga till EU-domstolen i enlighet med artikel 267 tredje stycket FEUF.

108. Vad gäller kommissionens påståenden rörande övergångsbestämmelserna i artikel 10 i ändringslagen framgår av fast rättspraxis att frågan om huruvida en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet.⁸⁷ Artikel 10 i ändringslagen trädde i kraft den 14 februari 2020. Som svar på en fråga från domstolen vid förhandlingen bekräftade kommissionen att den inte har några bevis för att nämnda bestämmelse hade fortsatt verkan efter det att den frist som angetts i det motiverade yttrandet, som var den 30 december 2020, hade löpt ut. Kommissionen har därför godtagit att artikel 10 i ändringslagen hade upphört att gälla vid den tidpunkten. Av detta följer att kommissionens anmärkning avseende artikel 10 i ändringslagen inte kan tas upp till prövning.

⁸⁴ Dom av den 26 mars 2020, *Miasto Łowicz och Prokurator Generalny* (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 56). Artikel 267 FEUF utgör hinder för varje nationell lagstiftning eller praxis som kan hindra de nationella domstolarna från att, beroende på omständigheterna, använda sig av möjligheten eller fullgöra skyldigheten enligt artikel 267 FEUF att begära förhandsavgörande. Dom av den 21 december 2021, *Euro Box Promotion m.fl.* (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 260).

⁸⁵ Dom av den 22 juni 2010, *Melki och Abdeli* (C-188/10 och C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 42).

⁸⁶ En nationell domstol som har begärt ett förhandsavgörande med stöd av artikel 267 FEUF kan därför inte vara förhindrad att omedelbart tillämpa unionsrätten på ett sätt som står i överensstämmelse med EU-domstolens avgörande eller praxis, utan att den ändamålsenliga verkan av den bestämmelsen försvagas. Dom av den 21 december 2021, *Euro Box Promotion m.fl.* (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 257). Den nationella domstolen ska således i förekommande fall avvika från den högre nationella domstolens bedömning när den mot bakgrund av EU-domstolens tolkning finner att den högre domstolens bedömning är oförenlig med unionsrätten, i förekommande fall genom att inte tillämpa den nationella bestämmelse enligt vilken den är skyldig att följa den högre domstolens avgöranden. Dom av den 22 februari 2022, *RS* (Verkan av domar från en författningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 75).

⁸⁷ Se, analogt, dom av den 18 maj 2006, *kommissionen/Spanien* (C-221/04, EU:C:2006:329, punkterna 24–26).

109. I avsaknad av bevisning som kan ifrågasätta det berättigade i att, i enlighet med artiklarna 26 §§ 2 och 4–6 och 82 §§ 2–5 i lagen om Högsta domstolen, överföra den exklusiva behörigheten att avgöra frågor om en domstols, en dömande sammansättnings eller en domares oavhängighet till avdelningen för extraordinär kontroll kan kommissionen i varje händelse inte vinna framgång med sina påståenden rörande övergångsbestämmelserna i artikel 10 i ändringslagen, i vilken det endast föreskrivs om en temporär tillämpning av ovan nämnda bestämmelser.

110. Kommissionen vill även att domstolen ska fastställa att Republiken Polen har åsidosatt principen om unionsrättens företrädare genom att tillämpa de nationella bestämmelser som har ifrågasatts i förevarande anmärkning. Det räcker att påpeka att påståendet avseende unionsrättens företrädare avser Republiken Polens genomförande av artikel 19.1 andra stycket FEU, artikel 47 i stadgan och artikel 267 FEUF. Det är därför inte ett självständigt yrkande och behöver således inte prövas.⁸⁸

111. Jag föreslår följaktligen att domstolen inte ska bifalla talan såvitt avser den andra anmärkningen.

B. Den första anmärkningen – Förbudet för nationella domstolar att granska efterlevnaden av det unionsrättsliga kravet på ett effektivt rättsmedel inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag

1. Parternas argument

112. Kommissionen har hävdade att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, mot bakgrund av Europadomstolens praxis avseende artikel 6.1 i Europakonventionen och enligt artikel 267 FEUF och principen om unionsrättens företrädare genom att förbjuda nationella domstolar att granska efterlevnaden av det unionsrättsliga kravet på ett effektivt rättsmedel inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

113. Kommissionen har för det första hävdade att artikel 42a §§ 1 och 2 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation, artikel 29 §§ 2 och 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 5 §§ 1a och 1b i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation förbjuder att nationella domstolar prövar lagenligheten hos utnämningen av domare eller legitimiteten hos domstolar i Republiken Polen, och således huruvida en domstol där en domare är ledamot har inrättats enligt lag i den mening som avses i artikel 19.1 FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, mot bakgrund av Europadomstolens dom i målet *Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island*.⁸⁹ I sin replik har kommissionen hävdade att enligt lydelsen i de ovan nämnda bestämmelserna i polsk lagstiftning verkar det inte göras åtskillnad mellan domstolsprövning av det beslut genom vilket en domare utnämns av Polens president och domstolsprövning för att säkerställa att de garantier som föreskrivs i artikel 19.1 andra stycket FEU är uppfyllda. Riktigheten i det förfarande som leder fram till utnämningen av en domare påverkar inte endast giltigheten hos beslutet om utnämning, utan även tillämpningen av det unionsrättsliga kravet på tillgång till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats

⁸⁸ Se, analogt, dom av den 4 december 1986, kommissionen/Frankrike (220/83, EU:C:1986:461, punkterna 30 och 31).

⁸⁹ Dom av den 1 december 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island*, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418. Se även domen i målet *Simpson*, punkt 75.

enligt lag i enlighet med artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan. I punkt 134 i domen i målet A.K. konstaterades att det är nödvändigt att försäkra sig om att såväl de materiella rekvisit som de handläggningsregler som är tillämpliga vid utnämningen av domare utesluter allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande de aktuella domarnas pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter och deras neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras.

114. Kommissionen har för det andra hävdats att artikel 55 § 4 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation hindrar polska domstolar från att bedöma huruvida ledamöter i en dömande sammansättning legitimt får utöva dömande verksamhet. Den förbjuder att domstolar, på eget initiativ eller på begäran av en part, på basen av "[b]estämmelserna om att fördela mål och om att utse och ändra dömande sammansättningar" fastställer att en dömande sammansättning strider mot lagen, att en domstol har en olämplig sammansättning eller att en person saknar befogenhet eller behörighet att döma. Denna bestämmelse hindrar således domstolarna från att genom prövning av en doms lagenlighet kontrollera huruvida en domstol är en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag och således huruvida den hade behörighet att pröva målet. Artikel 55 § 4 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation är dessutom, enligt artikel 8 i ändringslagen, även tillämplig på pågående mål. I repliken har det förtydligats att enligt artikel 55 § 4 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation bedöms en domare ha behörighet att lagenligt pröva ett mål, när han eller hon väl har utsetts i enlighet med bestämmelserna om fördelning av mål. Detta hindrar att kraven på en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag prövas inom ramen för ett överklagande av en dom.

115. Kommissionen anser att de ovannämnda nationella bestämmelserna hindrar polska domstolar från att uppfylla sin skyldighet att, på eget initiativ eller på begäran av en part, kontrollera huruvida de med hänsyn till sin sammansättning utgör en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Dessa bestämmelser hindrar dessutom att en domstol, när denna fråga är viktig för dess egen dom (till exempel ett överklagande som syftar till upphävande av ett beslut på grund av en domstols rättsstridiga sammansättning), fastställer huruvida en annan domstol, med beaktande av omständigheterna kring en domares utnämning eller en domstols legitimitet, uppfyller de unionsrättsliga kraven på en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, tolkad mot bakgrund av Europadomstolens praxis avseende artikel 6.1 i Europakonventionen.

116. Enligt kommissionen kräver en domstolsprövning av kravet på en oavhängig domstol som har inrättats enligt lag i enlighet med artikel 19.1 FEU andra stycket och artikel 47 i stadgan inte att en särskild mekanism införs för detta syfte. Inte heller krävs det nödvändigtvis att en nationell domare upphäver beslutet om utnämning av en domare eller entledigar den utnämnda personen. Det saknar således relevans att beslutet om utnämning av en domare inte kan ifrågasättas enligt Republiken Polens konstitution. Det ankommer på den nationella domstol som prövar frågan att, mot bakgrund av tillämplig nationell lagstiftning och med vederbörlig hänsyn till unionsrättens ändamålsenliga verkan och frågor såsom principen om rättssäkerhet, fastställa följderna av ett eventuellt åsidosättande av kravet på en oavhängig domstol som har inrättats enligt lag.

117. Republiken Polen har hävdats att kommissionen inte har bevisat riktigheten i sitt påstående att artikel 267 FEUF och principen om unionsrättens företräde har åsidosatts. Den har vidare hävdats att kommissionen inte har hänvisat till artikel 26 § 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och inte har förklarat hur den bestämmelsen strider mot unionsrätten.

118. Republiken Polen har gjort tydlig åtskillnad mellan domstolsprövning av ett beslut om utnämning av en domare och dess verkningar och domstolsprövning av de skyddsåtgärder som en domstol måste säkerställa i enlighet med artikel 19.1 andra stycket FEU. Polsk rätt tillåter inte den första formen av domstolsprövning och EU-domstolen gjorde inga invändningar mot detta i domen i målet A. K.⁹⁰ Enligt Republiken Polens konstitution och fast praxis från polska domstolar tillkommer befogenheten att utnämna domare Polens president. Denna befogenhet är inte och har aldrig varit föremål för domstolsprövning, eftersom det skulle undergräva principen om domares oavsättlighet, om sådana överklaganden tilläts. Detta är i linje med EU-domstolens praxis, enligt vilken villkoren för entledigande av domare måste vara föreskrivna i lag, motiverade och proportionerliga. Det är också förenligt med Europadomstolens praxis, enligt vilken rätten att besluta om domstolsväsendets organisation inte bör överlåtas till domare. Däremot föreskrivs i polsk rätt om domstolsprövning av rätten till en oavhängig domstol och om tillhandahållande av de skyddsåtgärder som föreskrivs i unionsrätten. Republiken Polen har tillagt att kommissionens tolkning av de omtvistade bestämmelserna inte finner stöd i rättspraxis.

119. Republiken Polen anser att artiklarna 42a §§ 1 och 2 och 55 § 4 i den ändrade lagen om allmänna domstolar, artikel 29 §§ 2 och 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 5 §§ 1a och 1b i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation inte begränsar nationella domstolars behörighet att pröva tillgången till den garanti som enskilda beviljas genom artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan.

120. Republiken Polen har i detta sammanhang påpekat, för det första, att i händelse av tvivel om en domares opartiskhet, får jävsinvändning göras i enlighet med artiklarna 48–54 i civilprocesslagen,⁹¹ artiklarna 40–44 i straffprocesslagen⁹² eller artiklarna 18–24 i förvaltningsprocesslagen.⁹³

121. För det andra får ett mål, i vilket en viss domstols behörighet ifrågasätts eller tvivel anförs vad gäller den enskildes rätt till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, hänskjutas till en annan domstol som är behörig enligt nationell rätt,⁹⁴ vilket uppfyller kravet i artikel 19.1 andra stycket FEU.

122. Om en domstol vid vilken talan väckts har en sammansättning som strider mot lagen eller om domaren i målet är jävig, krävs, för det tredje, enligt artikel 379 § 4 i civilprocesslagen, artikel 349 § 1 punkt 1 i straffprocesslagen respektive artikel 183 § 2 punkt 4 i förvaltningsprocesslagen, att den domstol som prövar överklagandet ogiltigförklarar förfarandet på eget initiativ och upphäver domen. Ett konstaterande av att artikel 47 i stadgan har åsidosatts kan leda till att den domstol som prövar överklagandet ogiltigförklarar förfarandet och upphäver domen på den grunden att den inte har meddelats av en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Den domstol som prövar överklagandet får emellertid inte ifrågasätta mandatet eller behörigheten för den domare som meddelade den upphävda domen.

⁹⁰ Se punkt 145. 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 128).

⁹¹ Ustawa– Kodeks postępowania cywilnego (civilprocesslagen) av den 17 november 1964 (Dz. U. 2020, position 1575, i dess ändrade lydelse).

⁹² Ustawa– Kodeks postępowania karnego (straffprocesslagen) av den 6 juni 1997 (Dz. U. 2021, position 534, i dess ändrade lydelse).

⁹³ Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (förvaltningsprocesslagen) av den 30 augusti 2002 (Dz. U. 2019, position 2325, i dess ändrade lydelse).

⁹⁴ Se artikel 200 § 1 i civilprocesslagen och artikel 35 § 1 i straffprocesslagen.

123. Republiken Polen har i sin duplik angett att syftet med artikel 42a §§ 1 och 2 i den ändrade lagen om allmänna domstolar, artikel 29 §§ 2 och 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 5 §§ 1a och 1b i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation är att förhindra att domares mandat eller anställningsförhållanden ifrågasätts i andra förfaranden än de som föreskrivs i Republiken Polens konstitution och i de lagar genom vilka den genomförs. Artikel 45 i Republiken Polens konstitution, internationella fördrag och stadgan garanterar dessutom rätten till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Den nationella lagstiftningen ska tolkas mot bakgrund av alla dessa bestämmelser. Brister vid utnämningen av en domare eller ett åsidosättande av rätten till en domstol som har inrättats enligt lag innebär inte att beslutet om utnämning av en domare eller det förfarande i vilket denna domare har deltagit ogiltigförklaras.⁹⁵

124. Republiken Polen anser att kommissionen har missuppfattat artikel 55 § 4 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation. Republiken Polen har hävdats att nämnda bestämmelse inte hindrar en prövning av huruvida en domstols sammansättning är korrekt. Den kodifierar endast Högsta domstolens praxis av vilken det framgår att när ett mål behandlas i strid med bestämmelserna om fördelning av mål mellan domarna vid den domstol som är behörig, utgör detta inte en grund för extraordinär prövning enligt artikel 387 i civilprocesslagen och artikel 439 §1 punkt 2 i straffprocesslagen, eftersom det skulle leda till att det granskade förfarandet ogiltigförklaras och att domen upphävs. Ett åsidosättande av detta slag kan dock utgöra grund för ordinarie prövning. En part kan följaktligen begära att en dom ska upphävas på grund av att ett åsidosättande av den tillämpliga processlagen har påverkat utgången av målet negativt ur hans eller hennes synvinkel. En part kan dessutom framställa jävsinvändning mot en domare, om domarens deltagande i målet innebär ett åsidosättande av rätten till en opartisk domstol.

125. Republiken Polen har hävdats att artikel 55 § 4 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation, i motsats till kommissionens påstående i punkt 114 ovan, inte avser domstolsprövning av huruvida en domstol som har meddelat en dom är oavhängig och opartisk och har inrättats enligt lag. Denna bestämmelse avser endast följderna av ett åsidosättande av bestämmelserna om fördelningen av mål och om domstolarnas sammansättning. Av detta följer att även kommissionens anmärkning avseende artikel 8 i ändringslagen, i vilken det föreskrivs att artikel 55 § 4 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation också är tillämplig på pågående mål, måste underkännas.

2. Bedömning

a) Upptagande till prövning

126. Republiken Polen har hävdats att kommissionen inte har bevisat riktigheten av sina påståenden inom ramen för den första anmärkningen att artikel 267 FEUF och principen om unionsrättens företräde har åsidosatts. Republiken Polen har dessutom hävdats att kommissionen inte har tillhandahållit någon motivering av sin åsikt eller något bevis för att artikel 26 § 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen strider mot unionsrätten. Republiken Polen anser även att kommissionens förklaringar eller bevis till stöd för dessa påståenden har ingetts för sent och att domstolen inte bör beakta dem.

⁹⁵ Domen i målet Simpson. Se även Europadomstolen, 1 december 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418.

127. Kommissionen har i mål om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF bevisbördan för det påstådda fördragsbrottet och ska förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera huruvida detta fördragsbrott föreligger och kommissionen kan därvid inte stödja sig på någon presumtion.⁹⁶ Enligt artikel 21 i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 120 c i dess rättegångsregler ska en ansökan som inges enligt artikel 258 FEUF innehålla uppgift om de exakta invändningar som domstolen ska pröva, samt, åtminstone kortfattat, de rättsliga och faktiska omständigheter som dessa invändningar grundar sig på.⁹⁷ Prövningen av om en talan enligt artikel 258 FEUF är välgrundad ska således göras uteslutande mot bakgrund av de påståenden som har gjorts i ansökan.

128. I sin första anmärkning har kommissionen endast hänvisat till artikel 267 FEUF utan att ens kortfattat förklara på vilket sätt de bestämmelser i polsk rätt som den invänt mot utgör ett åsidosättande av denna artikel. Att kommissionen i sitt motiverade yttrande av den 30 oktober 2020 förklarade på vilket sätt artikel 267 FEUF är relevant i samband med denna anmärkning är inte tillräckligt enligt artikel 21 i domstolens stadga och artikel 120 c i rättegångsreglerna. I motsats till vad som har hävdats i repliken kan domstolen dessutom inte presumera att det finns ett ”funktionellt samband” mellan det påstådda åsidosättandet av artikel 267 FEUF och de ifrågakvarande bestämmelserna i polsk rätt. I den mån kommissionen kan ha förklarat det ”funktionella sambandet” inom ramen för sin andra anmärkning, avser den anmärkningen andra bestämmelser i polsk rätt.

129. Jag anser däremot jag att kommissionen i punkt 75 i ansökan kortfattat har förklarat varför den anser att de bestämmelser i polsk rätt som avses i dess första anmärkning strider mot principen om unionsrättens företräde. Eftersom artikel 26 § 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen väsentligen är en upprepning av artikel 29 § 3 i samma lag,⁹⁸ räcker det att kommissionen i sin första anmärkning har hänvisat till artikel 26 § 3, eftersom det klart kan utläsas av lydelsen i denna anmärkning, tagen som en helhet, varför kommissionen anser att artikel 29 § 3 strider mot unionsrätten.

130. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen inte ska pröva de argument som kommissionen har anfört med avseende på artikel 267 FEUF inom ramen för den första anmärkningen.

b) Prövning i sak

1) Inledande anmärkningar – Räckvidden av kommissionens första och andra anmärkning

131. Republiken Polen har hävdats att de grunder som kommissionen har anfört i sin andra anmärkning är oförenliga med och motsäger den första anmärkningen. Kommissionen anser att detta påstående är ogrundat.

132. Den andra anmärkningen avser den exklusiva behörighet att avgöra frågor rörande domstolars, dömande sammansättnings och domares oavhängighet som avdelningen för extraordinär kontroll har tilldelats enligt nationell rätt. I den första anmärkningen invänds bland

⁹⁶ Dom av den 28 januari 2016, kommissionen/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61).

⁹⁷ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 2010, kommissionen/Portugal (C-543/08, EU:C:2010:669, punkterna 20 och 21 och där angiven rättspraxis).

⁹⁸ Som i sin tur upprepar lydelsen i artikel 42a § 2 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation och artikel 5 § 1b i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation.

annat mot den omständigheten att vissa bestämmelser i polsk rätt förbjuder alla nationella domstolar, inbegripet avdelningen för extraordinär kontroll,⁹⁹ att granska lagenligheten av utnämningen av domare i Polen. Inom ramen för den första anmärkningen har det därför hävdats att ingen domstol i Polen har behörighet att granska huruvida utnämningen av domare i Polen är lagenlig enligt unionsrätten. Jag anser därför att kommissionens två första anmärkningar är förenliga med varandra.

2) Rätten till ett effektivt rättsmedel inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag

133. Republiken Polen har inte bestritt att de allmänna domstolarna, Högsta domstolen och förvaltningsdomstolarna måste uppfylla artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, mot bakgrund av Europadomstolens praxis avseende artikel 6.1 i Europakonventionen och principen om unionsrättens företräde. Den har inte heller bestritt att dessa domstolar måste kontrollera huruvida rätten till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag respekteras i enlighet med domen i målet Simpson. Republiken Polen har hävdats att de nationella bestämmelser som kommissionen har invänt mot endast hindrar att de beslut om utnämning av domare som Republiken Polens president antar ifrågasätts. Republiken Polen har i detta sammanhang belyst ett antal andra bestämmelser i polsk rätt som ger domare möjlighet att kontrollera att det finns tillgång till en opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

134. I motsats till vad Republiken Polen har hävdats har kommissionen i förevarande förfarande inte invänt vare sig mot befogenheten för Polens president att utnämna domare eller mot att beslut om utnämning av domare inte får ifrågasättas enligt polsk rätt.¹⁰⁰

135. I punkt 133 i domen i målet A.K. påpekade domstolen att den omständigheten att Polens president utnämner domare inte i sig kan anses innebära att dessa domare står i ett beroendeförhållande till presidenten, ej heller att det går att ifrågasätta deras opartiskhet, om domarna – när de väl tillsatts – inte blir föremål för påtryckningar. I punkterna 129–136 domen i målet A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel)¹⁰¹ konstaterades vidare att även om det eventuellt inte är möjligt att vid domstol överklaga beslut i ärenden om tillsättning av domartjänster vid ett lands högsta domstol, behöver detta inte vara problematiskt, utifrån de krav som ställs i unionsrätten, förutsatt att andra effektiva rättsmedel är tillgängliga. En annan bedömning kan däremot göras då det inte längre med effektiv verkan är möjligt att såsom tidigare vid domstol överklaga beslut av detta slag och andra relevanta omständigheter i en sådan tillsättningsprocess i ett visst nationellt, såväl rättsligt som faktiskt, sammanhang medför att enskilda rättssubjekt systematiskt kan hysa tvivel beträffande de efter en sådan process tillsatta domarnas oavhängighet och opartiskhet.¹⁰²

136. Kommissionens första anmärkning är således begränsad till påståendet att alla allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar och Högsta domstolen, inbegripet avdelningen för extraordinär kontroll,¹⁰³ är förbjudna att, på eget initiativ eller på begäran av en part, granska huruvida en

⁹⁹ Se, bland annat, artikel 26 § 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen.

¹⁰⁰ Se artikel 179 i Republiken Polens konstitution, där det föreskrivs att Polens president utnämner domare på förslag av KRS, för en obegränsad ämbetsperiod. I artikel 180 i Republiken Polens konstitution föreskrivs att domare inte kan avsättas. Enligt artikel 186 i Republiken Polens konstitution har KRS befogenhet att säkerställa oavhängigheten hos domstolar och domare.

¹⁰¹ Dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153).

¹⁰² 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 156).

¹⁰³ Se artikel 26 § 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen.

domstol, inom de områden som omfattas av unionsrätten, säkerställer enskildas rätt till ett effektivt rättsmedel inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.¹⁰⁴ Enligt kommissionen har de omtvistade bestämmelserna åtminstone två skadliga verkningar. För det första hindrar de domstolarna från att granska sådana frågor oavsett arten och räckvidden av det rättsmedel som kan vara tillgängligt enligt nationell rätt. För det andra hindrar de också domstolarna från att underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som strider mot artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan.

137. Kommissionen och Republiken Polen är oeniga om tillämpningsområdet för de nationella lagbestämmelser som avses i den första anmärkningen.

138. Enligt den uttryckliga lydelsen i artikel 42a § 2 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation, artiklarna 26 § 3 och 29 § 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 5 § 1b i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation är domstolarna förbjudna att fastställa eller bedöma ”lagenligheten av utnämningen av en domare”. Enligt samma bestämmelser är dessa domstolar också förbjudna att fastställa eller bedöma ”befogenheten att utföra de dömande uppgifter som följer av utnämningen”.

139. I artikel 42a § 1 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation, artikel 29 § 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 5 § 1a i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation föreskrivs också att dessa domstolar inte får ”ifrågasätta lagenligheten hos domstolar, ... eller hos organ som utövar tillsyn och rättsskydd”. Artikel 55 § 4 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation och artikel 8 i ändringslagen¹⁰⁵ utgör hinder för att bestämmelser om att fördela mål och om att utse och ändra dömande sammansättningar åberopas i syfte att begränsa en domares befogenheter eller fastställa att en dömande sammansättning strider mot lagen, att en domstol har en olämplig sammansättning eller att en person som saknar befogenhet eller behörighet att döma ingår.

140. Dessa bestämmelser är vid första anblicken inte begränsade till att förhindra att en domstol har behörighet att allmängiltigt (*erga omnes*) ogiltigförklara ett beslut om utnämning av en domare som antagits av Polens president. Det är tydligt att de i stället förbjuder 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 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. Dessa bestämmelsers lydelse är således så vid att de undanröjer varje möjlighet för nationella domstolar att pröva frågor som rör en dömande sammansättnings oavhängighet, såsom det krävs enligt domen i målet Simpson.¹⁰⁶

141. Trots att nationella domstolar är skyldiga att hänskjuta frågor angående en domares eller en domstols oavhängighet till avdelningen för extraordinär kontroll enligt artikel 26 § 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen, föreskrivs uttryckligen i artikel 26 § 3 i denna lag att avdelningen för extraordinär kontroll utesluts från att bedöma lagenligheten av utnämningen av en domare eller av vederbörandes rätt att utöva dömande verksamhet. Enligt artikel 42a § 1 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation, artikel 29 § 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 5 § 1a i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation får dessutom ingen polsk domstol ifrågasätta en domstols lagenlighet. Tillämpningen av motsvarande rättsmedel enligt nationell rätt är därför också begränsad.

¹⁰⁴ Se punkt 62 i ansökan.

¹⁰⁵ I vilken artikel 55 § 4 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation verkar tillämpas retrospektivt.

¹⁰⁶ Se punkt 55.

142. Även om de förbud som fastställs i artikel 55 § 4 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation och artikel 8 i ändringslagen, såsom Republiken Polen har hävdad, i många fall kan avse rent organisatoriska frågor och fördelningen av mål och arbetsbelastning, kan det lika väl hända att sådana frågor ger upphov till tveksamhet om huruvida en domstol har inrättats enligt lag eller är opartisk. Ett svepande förbud mot att ens ta upp eller behandla sådana frågor under de omständigheter som beskrivs i den ifrågasatta lagstiftningen går utöver vad Republiken Polen har hävdad är de angivna målen för dessa bestämmelser och hindrar tillgången till rättsmedel för att åtgärda ett sådant åsidosättande. Av detta följer att de ifrågavarande bestämmelserna i nationell rätt är så vitt formulerade att de reglerar alla aspekter av granskningen av rätten till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, vilken garanteras i artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan.

143. Republiken Polen har på domstolens begäran som bevisning lagt fram ett stort antal andra bestämmelser i nationell rätt, i vilka föreskrivs om bland annat jävsinvändning mot domare, hänskjutande av ett mål till en annan domstol och ogiltigförklaring av förfarandet till följd av överklagande på grund av att förfarandet i fråga inte uppfyller kraven i artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan. Till exempel föreskrivs det i artikel 48 i civilprocesslagen och artikel 40 i straffprocesslagen om automatiskt fastställande av att en domare är jävig under vissa särskilda omständigheter. Enligt artikel 49 i civilprocesslagen och artiklarna 41 och 42 i straffprocesslagen kan en domare förklara sig jävig eller förklaras jävig på begäran av en part. Deltagande av en domare som är föremål för automatiskt jäv leder enligt artikel 379 § 4 i civilprocesslagen och artikel 439 i straffprocesslagen till att det relevanta förfarandet ogiltigförklaras.

144. I detta sammanhang kan det påpekas att Republiken Polen har angett att Trybunał Konstytucyjny (nedan kallad den polska författningsdomstolen) vid upprepade tillfällen har begränsat räckvidden av de nationella reglerna om jävsinvändning mot domare. Således upphävdes artikel 49 i civilprocesslagen den 9 juni 2020, i den mån den tillät jävsinvändning mot en domare på grund av brister när domaren i fråga utnämndes av Polens president på förslag av KRS.¹⁰⁷ Samma bestämmelse upphävdes även den 28 februari 2022, i den mån det i den erkändes att det förfarande genom vilket en domare utnämns av Polens president på förslag av KRS var en omständighet som kunde ge upphov till legitimt tvivel om domarens opartiskhet i ett visst mål.¹⁰⁸ Artiklarna 41 § 1 och 42 § 1 i straffprocesslagen upphävdes den 12 mars 2020, i den mån de tillät prövning av jävsinvändningar mot en domare på grund av brister när domaren i fråga utnämndes av Polens president på förslag av KRS.¹⁰⁹ I denna rättspraxis fastställs tydliga begränsningar av möjligheten att framställa jävsinvändning mot en domare på grund av brister i samband med hans eller hennes utnämning, vilket ska skiljas från ifrågasättande av ett beslut om utnämning av en domare som fattats av Polens president.

145. De olika bestämmelserna i polsk rätt om jävsinvändning mot domare påverkar inte heller den omständigheten att artiklarna 42a §§ 1 och 2 och 55 § 4 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation, artiklarna 26 § 3 och 29 §§ 2 och 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen, artikel 5 §§ 1a och 1b i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation

¹⁰⁷ Dom av Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) av den 2 juni 2020 (mål P 13/19) (Dz. U., position 1017).

¹⁰⁸ Dom av Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) av den 23 februari 2022 (mål P 10/19) (Dz. U., position 480).

¹⁰⁹ I vilket domare valts ut i enlighet med artikel 9a i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lag om KRS) av den 12 maj 2011 (Dz. U. 2011, nr 126, position 714), i ändrad lydelse, bland annat genom 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) och genom ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (lag om ändring av lagen om de allmänna domstolarnas organisation och vissa andra lagar) av den 20 juli 2018 (Dz. U. 2018, position 1443). Se dom av Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen) av den 4 mars 2020 (mål P 22/19) (Dz. U. 2020, position 413).

och artikel 8 i ändringslagen är synnerligen vitt formulerade och inte begränsar sig till förfaranden som syftar till att ifrågasätta beslut om utnämning av domare. Dessa bestämmelser syftar i stället till att förhindra att en dömande sammansättning eller ett beslut som leder fram till utnämningen av en domare granskas av domstol, vilket således hindrar tillgången till ett rättsmedel i händelse av ett åsidosättande av kraven i artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan.

146. Även om det skulle godtas att det finns andra bestämmelser i nationell rätt som verkar göra det möjligt för domstolarna att åtminstone i viss mån granska huruvida garantierna i artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan är uppfyllda,¹¹⁰ skapar deras samexistens med de bestämmelser i nationell rätt som har ifrågasatts i kommissionens första anmärkning och de begränsningar vid tillämpningen av dem som åläggs i den polska författningsdomstolens praxis en betydande rättsosäkerhet och undergräver därigenom möjligheterna för domstolar och parter att få tillgång till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, vilket strider mot artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan. Kommissionen vill även få det fastställt att Republiken Polen har åsidosatt principen om unionsrättens företräde genom att tillämpa de nationella bestämmelser som kommissionen hänvisat till i förevarande anmärkning. Som jag angav i mitt svar på den andra anmärkningen¹¹¹ är påståendet om unionsrättens företräde inte ett självständigt yrkande och behöver således inte prövas som sådant.

147. Jag föreslår att domstolen ska slå fast att de nationella bestämmelser som avses i den första anmärkningen kan undergräva de polska domstolarnas behörighet att granska efterlevnaden av kraven på en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, vilket strider mot artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, och således utgör ett åsidosättande av nämnda unionsrättsliga bestämmelser.

C. Den tredje anmärkningen – Att granska efterlevnaden av de unionsrättsliga kraven på en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag betraktas som en disciplinär överträdelse

1. Parternas argument

148. Denna anmärkning avser att ytterligare två disciplinära överträdelser har förts in i artikel 107 § 1 punkterna 2 och 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation¹¹² och i artikel 72 § 1 punkterna 2 och 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen¹¹³ samt att det genom ändringslagen har förts in en disciplinär överträdelse i artikel 72 § 1 punkt 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen bestående i ”uppenbart och allvarligt åsidosättande av rättsregler”. Kommissionen har hävdats att enligt artikel 107 § 1 punkterna 2 och 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation och artikel 72 § 1 punkterna 2 och 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen betraktas det som en disciplinär överträdelse om en nationell domstol bedömer huruvida en annan domare eller

¹¹⁰ De nationella bestämmelserna om opartiskhet och jävsinvändning mot domare.

¹¹¹ Se punkt 110 ovan.

¹¹² Genom artikel 29 § 1 i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation har tillämpningen av artikel 107 § 1 punkterna 2 och 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation utsträckt till att gälla domare vid förvaltningsdomstolarna.

¹¹³ Genom artikel 49 § 1 i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation har tillämpningen av artikel 72 § 1 punkterna 2 och 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen utsträckt till att gälla domare vid Högsta förvaltningsdomstolen.

domstol är oavhängig och utgör en ”domstol som har inrättats enligt lag”. Detta innebär att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, och enligt artikel 267 FEUF.

149. Kommissionen utgår från ståndpunkten att en nationell domstol inte kan anses ha gjort sig skyldig till en disciplinär överträdelse och riskera disciplinära åtgärder när den uppfyller de skyldigheter som fastställs i artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan.

150. Den första av de disciplinära överträdelser som anges i de bestämmelser som nämns i punkt 148 ovan består enligt kommissionen i handlingar eller underlåtenhet som hindrar eller allvarligt äventyrar en rättslig myndighets verksamhet. Den andra består i 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.

151. Domare vid allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar som gör sig skyldiga till dessa överträdelser löper stor risk att entledigas eller omplaceras till en annan domstol. En domare kan bötfällas eller skiljas från tjänsten för vad som beskrivs som mindre överträdelser.¹¹⁴ Domare vid Högsta domstolen och vid Högsta förvaltningsdomstolen ska ovillkorligen entledigas för sådana överträdelser.¹¹⁵ Kommissionen har påpekat att enligt Republiken Polen är syftet med de disciplinära överträdelserna i fråga att säkerställa ”den ändamålsenliga verkan” av artiklarna 42a och 55 § 4 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation och artikel 29 §§ 2 och 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen¹¹⁶ och att säkerställa att nationella domstolar iakttar de nya exklusiva behörigheter som har tilldelats avdelningen för extraordinär kontroll.¹¹⁷

152. Kommissionen har hävdats att den omständigheten att en domstol, i enlighet med domen i målet Simpson,¹¹⁸ prövar riktigheten av ett förfarande för utnämning av domare kan klassificeras som en handling ”som ifrågasätter förekomsten av en domares anställningsförhållande [eller] huruvida utnämningen av en domare är effektiv” i den mening som avses i artikel 107 § 1 punkt 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation och artikel 72 § 1 punkt 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och således kan föranleda ett disciplinärt förfarande.

153. Som kommissionen har angett inom ramen för sin andra anmärkning anser den vidare att det är nödvändigt att alla nationella domstolar kan bedöma oavhängigheten hos en domstol eller domare som prövar ett visst mål. Denna bedömning omfattas för närvarande av den exklusiva behörighet som tillkommer avdelningen för extraordinär kontroll. Varje nationell domstol som bryter mot de bestämmelser i nationell rätt som avses i den andra anmärkningen genom att åberopa principen om unionsrättens företräde kan bli föremål för ett disciplinärt förfarande enligt artikel 107 § 1 punkt 2 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation och artikel 72 § 1 punkt 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen, det vill säga för en handling eller underlåtenhet som hindrar eller allvarligt äventyrar en rättslig myndighets verksamhet.

¹¹⁴ Se artikel 109 § 1a i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation.

¹¹⁵ Det vill säga handlingar eller underlåtenhet som hindrar eller allvarligt äventyrar en rättslig myndighets verksamhet eller 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. Dessa domare bötfälls eller skiljs från tjänsten, om de konstateras ha begått mindre överträdelser (artikel 75 § 1 a i den ändrade lagen om Högsta domstolen).

¹¹⁶ Se kommissionens första anmärkning.

¹¹⁷ Se kommissionens andra anmärkning.

¹¹⁸ Domen i målet Simpson, punkt 55. Se kommissionens första anmärkning.

154. Om en domstol finner att en domstol inte har inrättats enligt lag på grund av brister i det förfarande som ledde fram till utnämningen av en domare, kan det utgöra en handling som ifrågasätter ”huruvida utnämningen av en domare är effektiv” och således klassificeras som en överträdelse enligt artikel 107 § 1 punkterna 2 och 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation eller artikel 72 § 1 punkterna 2 och 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen.

155. De disciplinära överträdelser som har förts in i artikel 107 § 1 punkterna 2 och 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation och artikel 72 § 1 punkterna 2 och 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen avser också innehållet i domstolsavgöranden vilka innehåller en bedömning av en annan domstols eller domares oavhängighet och opartiskhet eller ställningen som en ”domstol som har inrättats enligt lag”. Detta förhållande strider mot domen i målet *Minister for Justice and Equality (Bristar i domstolssystemet)*,¹¹⁹ i vilken domstolen slog fast att kravet på oavhängighet förutsätter att det disciplinära systemet inte används som ett instrument för att utöva politisk kontroll över innehållet i domstolarnas avgöranden.

156. Samma bestämmelser i nationell lagstiftning gör också att en begäran om förhandsavgörande från en domstol enligt artikel 267 FEUF rörande tolkningen av artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan, som framställs på grund av tvivel om lagenligheten av en domstols behörighet,¹²⁰ lättare kan behandlas som en disciplinär överträdelse.

157. Kommissionen anser att dessa disciplinära överträdelser inte är förenliga med domen i målet *A.K.*, såsom Republiken Polen har hävdad. Om tillämpning av de kriterier som anges i punkterna 132–154 i den domen leder till slutsatsen att en domstol inte är oavhängig och opartisk i enlighet med artikel 47 i stadgan, måste en nationell domstol underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som ger en sådan domstol behörighet. Ett sådant handlande skulle kunna anses innebära en disciplinär överträdelse enligt artikel 107 § 1 punkt 2 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation och artikel 72 § 1 punkt 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen, eftersom det skulle kunna utgöra en handling eller underlåtenhet som kan hindra eller allvarligt äventyra en rättslig myndighets verksamhet. I motsats till vad Republiken Polen har gjort gällande fastslog EU-domstolen dessutom inte i punkt 133 i domen i målet *A.K.* att beslut om utnämning av domare som fattats av Polens president inte kan vara föremål för domstolsprövning. Domstolen konstaterade att blotta omständigheten att en domare utnämns av Polens president inte i sig kan föranleda tvivel om hans eller hennes opartiskhet, om vederbörande – när denne väl har utnämnts – inte blir föremål för externa påtryckningar och inte mottar instruktioner för sin tjänsteutövning.

158. Genom ändringslagen har en disciplinär överträdelse bestående i ”uppenbart och allvarligt åsidosättande av rättsregler” förts in i artikel 72 § 1 punkt 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen. Denna disciplinära överträdelse var redan tidigare tillämplig på domare vid de allmänna domstolarna enligt artikel 107 § 1 punkt 1 i lagen om de allmänna domstolarnas organisation. I domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare prövade domstolen huruvida sistnämnda bestämmelse är förenlig med artikel 19.1 andra stycket FEU. Den disciplinära överträdelserna ”uppenbart och allvarligt åsidosättande av rättsregler” är ett vagt begrepp som kan begränsa innehållet i domstolsavgöranden. Mot bakgrund av de disciplinära organens ökade verksamhet och de påtryckningar som den verkställande makten utövar på denna verksamhet till följd av de ändringar som införts genom reformen av Högsta domstolen i

¹¹⁹ Dom av den 25 juli 2018, *Minister for Justice and Equality (Bristar i domstolssystemet)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 67).

¹²⁰ Se dom av den 26 mars 2020, *Miasto Łowicz och Prokurator Generalny* (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkterna 55–59).

enlighet med lagen om Högsta domstolen av den 8 december 2017 kan det inte uteslutas att artikel 72 § 1 punkt 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen kan användas för att utöva politisk kontroll över Högsta domstolens dömande verksamhet.¹²¹

159. I repliken har kommissionen betonat att den tredje anmärkningen avser innehållet och lydelsen i de ifrågavarande lagbestämmelserna och inte den rättsliga bedömningen av dem eller deras tillämpning. I domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare¹²² slog domstolen fast att det är av väsentlig betydelse att det finns regler som på ett tillräckligt klart och precist sätt definierar vilka handlingar som kan förskylla disciplinärt ansvar för domare, för att säkerställa att domarna är oavhängiga på det sätt som är påkallat utifrån deras uppgifter samt för att förhindra att domarna riskerar att deras disciplinära ansvar aktualiseras enbart på grund av deras avgöranden. Orden ”handlingar som ifrågasätter” i artikel 107 § 1 punkt 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation och artikel 72 § 1 punkt 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen är inte begränsade till invändningar mot beslut om utnämning av domare som fattats av Polens president.

160. Kommissionen har också hävdat att Republiken Polen inte har bestritt likheterna mellan artikel 72 § 1 punkt 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 107 § 1 punkt 1 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation. Resonemanget i domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare är med desto större skäl tillämpligt på artikel 72 § 1 punkt 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen.

161. Republiken Polen har hävdat att den tredje anmärkningen är ogrundad, eftersom kommissionen inte har uppfyllt bevisbördan i enlighet med artikel 258 FEUF. Republiken Polen har särskilt påpekat att kommissionen har hänvisat till lydelsen i de nationella bestämmelserna i fråga och inte har lagt fram någon bevisning vare sig med avseende på deras genomförande eller med avseende på den rättspraxis i vilken de tolkats.

162. Artikel 107 § 1 punkt 2 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation och artikel 72 § 1 punkt 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen grundar sig på fransk lagstiftning.¹²³ Kommissionen har aldrig ifrågasatt huruvida de franska bestämmelserna är förenliga med unionsrätten. Enligt Republiken Polen är det dessutom inte möjligt att av de ifrågavarande bestämmelserna i nationell rätt sluta sig till att de är tillämpliga på mål i vilka unionsrätten, inbegripet artikel 19.1 FEU, tillämpas. Tillämpning av unionsrätten är inte en handling eller underlåtenhet som hindrar eller allvarligt äventyrar verksamheten inom en domstol.

163. Republiken Polen har hävdat att kommissionens tolkning av artikel 107 § 1 punkt 2 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation och artikel 72 § 1 punkt 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen också motsägs av det mål som eftersträvas med dessa bestämmelser, vilket är att säkerställa att domare – som är medlemmar av en profession grundad på allmänhetens förtroende – inte handlar på ett sätt som är oförenligt med ämbetets värdighet. Eftersom det är en domstols skyldighet att tillämpa lagen och begära ett förhandsavgörande, är kommissionens påstående att dessa handlingar kan utgöra en disciplinär överträdelse felaktigt. Inte heller tillåter dessa bestämmelser att domstolsavgöranden omprövas eller att en domare

¹²¹ Såsom det beskrevs i det mål som gav upphov till domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare.

¹²² Se punkt 140.

¹²³ Särskilt artikel 10 i beslut nr 58–1270 av den 22 december 1958 om antagande av den organiska lagen om domare och åklagare.

åläggs disciplinärt ansvar som en följd av att han eller hon har prövat huruvida rätten till domstol är säkerställd. Kommissionens ståndpunkt är således ogrundad ur lingvistisk, logisk och empirisk synvinkel och nationell rättspraxis stöder den inte.

164. När det gäller artikel 107 § 1 punkt 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation och artikel 72 § 1 punkt 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen¹²⁴ anser Republiken Polen att kommissionen har blandat samman frågan om en nationell domstols granskning av efterlevnaden av kraven i artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, med verkan av en sådan granskning, som består i att ifrågasätta det sätt på vilket Polens president har utövat sina befogenheter vid utnämningen av en viss domare.

165. De disciplinära överträdelserna i fråga består inte i att pröva huruvida en enskilds rätt till domstol har iakttagits i enlighet med artikel 19.1 andra stycket FEU. Dessa bestämmelser i nationell rätt hindrar i stället att en domstol ifrågasätter giltigheten av utnämningen av en domare inom ramen för ett annat förfarande än det som föreskrivs i Republiken Polens konstitution eller i bestämmelser som har antagits på basen av den.

166. De ifrågavarande bestämmelserna i nationell rätt hindrar inte tillgången till rättsmedel för att invända mot ett åsidosättande av en parts rättigheter enligt artikel 47 i stadgan, såsom upphävande av en dom, jävsinvändning mot en domare eller hänskjutande av ett mål till en annan domstol som uppfyller denna bestämmelse i stadgan i enlighet med domen i målet A.K. Inte heller hindrar dessa bestämmelser att begäranden om förhandsavgörande inges i enlighet med artikel 267 FEUF. Sedan bestämmelserna antogs har de polska domstolarna ingett ett antal begäranden om förhandsavgörande om tolkningen av artikel 19.1 andra stycket FEU. Kommissionen har inte gjort gällande att någon av de domstolar som ingett en sådan begäran har varit föremål för disciplinära förfaranden och Republiken Polen har bekräftat att så är fallet.

167. Republiken Polen har också bekräftat att artikel 72 § 1 punkt 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen motsvarar artikel 107 § 1 punkt 1 i lagen om de allmänna domstolarnas organisation, i vilken det föreskrivs att en domare ska åläggas disciplinärt ansvar för ”uppenbart och allvarligt åsidosättande av rättsregler”. Sistnämnda bestämmelse har oförändrad varit i kraft sedan den 1 oktober 2001. Den har hittills inte föranlett några invändningar. Artikel 72 § 1 punkt 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen standardiserar således endast den definition av disciplinär överträdelse som redan är tillämplig på domare vid allmänna domstolar. Enligt Republiken Polen vore det oacceptabelt om lagstiftaren skulle undanta domare vid Högsta domstolen – som måste uppfylla de högsta kraven på lagligt beteende och kunskap om lagen – från att inom ramen för ett disciplinärt förfarande kunna ställas till svars för överträdelser som består i uppenbara och allvarliga åsidosättanden av rättsregler.

168. Enligt Högsta domstolens praxis är en överträdelse av rättsregler ”uppenbar” när ”det fel som en domstol har begått enkelt kan fastställas och har begåtts med avseende på en bestämmelse, trots att den ifrågavarande bestämmelsens innebörd inte kan föranleda någon tveksamhet ens hos personer med genomsnittliga juridiska kunskaper och dess tillämpning inte kräver någon vidare bedömning”¹²⁵ eller ”när vilken advokat som helst utan vidare övervägande skulle anse att det inte råder något tvivel om den omständigheten att en rättsregel har åsidosatts”.¹²⁶ Av såväl lydelsen i artikel 72 § 1 punkt 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen som rättspraxis

¹²⁴ Vilken avser ”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”.

¹²⁵ Högsta domstolens dom av den 8 mars 2012 (mål SNO 4/12) och dom av den 11 december 2014 (mål SNO 61/14).

¹²⁶ Högsta domstolens dom av den 22 juni 2015 (mål SNO 36/15).

avseende denna artikel framgår således tydligt att efterlevnad av kraven i artikel 19.1 andra stycket FEU, artikel 47 i stadgan och artikel 267 FEUF inte utgör ett uppenbart och allvarligt åsidosättande av rättsregler.

169. I dupliken har det påpekats att i motsats till kommissionens påståenden i punkt 159 ovan krävs enligt EU-domstolens praxis¹²⁷ att vid en bedömning av nationell lagstiftning ska dess tillämpning i praktiken, inbegripet eventuell nationell rättspraxis avseende tolkningen av den, beaktas.

2. Bedömning

a) Inledande synpunkter beträffande räckvidden av kommissionens andra och tredje anmärkning

170. Republiken Polen har hävdats att de grunder som kommissionen har anfört i sin andra anmärkning är oförenliga med och motsäger dess tredje anmärkning. Kommissionen anser att domstolen ska underkänna detta påstående. Den andra anmärkningen avser den exklusiva behörighet att avgöra frågor om domstolars, dömande sammansättnings och domares oavhängighet som avdelningen för extraordinär kontroll har enligt vissa bestämmelser i nationell rätt. Den tredje anmärkningen avser att det klassificeras som en disciplinär överträdelse att en domstol granskar efterlevnaden av de unionsrättsliga kraven med avseende på en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Dessa båda anmärkningar är uppenbart olika. Jag instämmer därför inte i att det finns en uppenbar motsägelse mellan dem och föreslår att domstolen ska underkänna Republiken Polens invändning i detta avseende.

b) Disciplinära förfaranden

171. De krav på en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag som anges i artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan förutsätter att det regelverk med disciplinåtgärder som är tillämpligt på domare innehåller de skyddsregler som behövs för att helt avvärja risken för att det används som ett instrument för att utöva politisk kontroll över innehållet i domstolarnas avgöranden. Regler som bland annat anger vilka handlingar som utgör disciplinära överträdelse och vilka disciplinära åtgärder som är tillämpliga, som föreskriver att disciplinära beslut fattas av ett oavhängigt organ i enlighet med ett förfarande som till fullo garanterar att rättigheterna enligt artiklarna 47 och 48 i stadgan respekteras – bland annat rätten till försvar – och som gör det möjligt att överklaga besluten från de disciplinära organen till domstol, är alla skyddsregler som är av grundläggande betydelse för att domstolsväsendets oavhängighet ska upprätthållas.¹²⁸

172. Det disciplinära regelverk som är tillämpligt på domare omfattas av domstolsväsendets organisation och således av medlemsstaternas befogenheter. Domarnas disciplinära ansvar kan, beroende på det sätt på vilket medlemsstaterna utkräver det, bidra till att rättsväsendet fungerar effektivt och på ett ansvarsfullt sätt. Vid utövande av denna befogenhet ska medlemsstaterna

¹²⁷ Se, exempelvis, dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl. (C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219).

¹²⁸ Domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare, punkterna 61 och 134 och där angiven rättspraxis).

iakttta unionsrätten, bland annat genom att säkerställa oavhängigheten hos de domstolar som avgör frågor angående unionsrättens tillämpning eller tolkning, för att säkerställa att enskilda ges det effektiva domstolsskydd som krävs enligt artikel 19.1 andra stycket FEU.¹²⁹

173. Bevarandet av denna oavhängighet innebär inte att det är helt uteslutet att en domares disciplinära ansvar i vissa sällsynta undantagsfall kan aktualiseras på grund av de domstolsavgöranden som denne har meddelat. Kravet på oavhängighet syftar inte till att skydda domares fullständigt ousäktliga handlingar, exempelvis bestående i att avsiktligt och i ond tro eller till följd av särskilt grov och uppenbar oaktsamhet åsidosätta de nationella och unionsrättsliga regler som de ska tillämpa, eller godtyckliga avgöranden eller rättsvägran, när de har att avgöra anhängiggjorda tvister.¹³⁰

174. För att bevara denna oavhängighet och för att undvika att regelverket med disciplinåtgärder används för att kringgå dess legitima syften är det dock nödvändigt att den omständigheten att ett domstolsavgörande innehåller ett eventuellt fel avseende tolkningen och/eller tillämpningen av nationella och/eller unionsrättsliga bestämmelser, eller avseende bedömningen av de faktiska omständigheterna och bevisningen, inte i sig kan leda till att den berörda domaren ådras sig disciplinärt ansvar.¹³¹

175. Åberopandet av en domares disciplinära ansvar måste således regleras genom objektiva och kontrollerbara kriterier som grundas på de väsentliga kraven på god rättskipning, samt genom garantier som syftar till att avvärja risken för yttre påtryckningar på innehållet i domstolarnas avgöranden, vilka således gör det möjligt att utesluta allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande de berörda domarnas pålitlighet och neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras.¹³² Det är i detta avseende av väsentlig betydelse att det finns regler som på ett tillräckligt klart och precist sätt definierar vilka handlingar som kan förskylla disciplinärt ansvar för domare, för att säkerställa att domarna är oavhängiga på det sätt som är påkallat utifrån deras uppgifter samt för att förhindra att domarna riskerar att deras disciplinära ansvar aktualiseras enbart på grund av innehållet i deras avgöranden.¹³³ Domstolen har också slagit fast att det förhållandet att nationella domare inte kan utsättas för disciplinära förfaranden eller disciplinåtgärder på grund av att de har utnyttjat sin möjlighet att vända sig till EU-domstolen enligt artikel 267 i FEUF utgör en garanti för deras oavhängighet.¹³⁴

176. Det följer av domstolens fasta praxis att innebörden av nationella bestämmelser som är föremål för ett fördragsbrottsförfarande, som huvudregel, ska bedömas med beaktande av de nationella domstolarnas tolkning av dessa.¹³⁵ I syfte att styrka riktigheten i sin tredje anmärkning har kommissionen hävdat att det är tydligt att lydelsen i själva de nationella bestämmelserna strider mot identifierbara unionsrättsliga bestämmelser och att det därför är nödvändigt att utreda på vilket sätt bestämmelserna i fråga tillämpas i praktiken.¹³⁶ Eftersom kommissionen har

¹²⁹ Domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare, punkt 136.

¹³⁰ Se, analogt, domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare, punkt 137.

¹³¹ Se, analogt, domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare, punkt 138.

¹³² Se, analogt, domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare, punkt 139.

¹³³ Domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare, punkt 140.

¹³⁴ Dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 85 och där angiven rättspraxis).

¹³⁵ Domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare, punkt 142 och där angiven rättspraxis)

¹³⁶ I syfte att vederlägga vissa argument som anfördes i svaromålet hänvisas i repliken kortfattat till det disciplinära regelverket i Polen i allmänhet och bristen på oavhängighet vid avdelningen för disciplinära mål. I repliken bekräftas att ansökan inte stödde sig på dessa omständigheter.

valt att lägga fram sin sak på detta sätt, ser jag inget logiskt skäl till att domstolen inte skulle kunna behandla den och avgöra den på denna grund, med risk för att kommissionen inte vinner framgång i denna fråga.

177. Republiken Polen har hävdats att lydelsen i artikel 107 § 1 punkt 2 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation och artikel 72 § 1 punkt 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen liknar lydelsen i motsvarande bestämmelser i fransk lagstiftning och har påpekat att kommissionen aldrig har ifrågasatt giltigheten av sistnämnda lagstiftning. Republiken Polen har dessutom hävdats att artikel 72 § 1 punkt 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen inte ger det organ som har att avgöra en tvist ett större utrymme för skönsmässig bedömning än vad som är fallet med motsvarande bestämmelser i belgisk, dansk och nederländsk lagstiftning.

178. I detta sammanhang räcker det att påpeka att förevarande fördragsbrottsförfarande riktas mot Republiken Polen. Eftersom detta fördragsbrottsförfarande vid EU-domstolen inte avser lagenligheten av gällande regler i andra medlemsstater, kan Republiken Polen inte hänvisa till dem i syfte att bevisa att den inte har åsidosatt unionsrätten.¹³⁷

179. I den del kommissionens tredje anmärkning avser artikel 107 § 1 punkterna 2 och 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation och artikel 72 § 1 punkterna 2 och 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen har den ett nära samband med den första anmärkningen. Kommissionen anser att alla nationella domstolar måste kunna bedöma huruvida kraven avseende en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag är uppfyllda. Kommissionen har tolkat ovannämnda bestämmelser så, att en sådan bedömning kan anses utgöra en handling som allvarligt äventyrar en rättslig myndighets verksamhet eller ifrågasätter förekomsten av en domares anställningsförhållande eller huruvida utnämningen av en domare är effektiv.

180. Som jag angav i mitt förslag till svar på den andra anmärkningen anser jag att i avsaknad av ett åsidosättande av likvärdighetsprincipen eller effektivitetsprincipen strider nationella behörighetsregler som inskränker eller begränsar vilka domstolar eller dömande sammansättningar som kan avgöra frågor om en domstols, en dömande sammansättnings eller en domares oavhängighet i princip inte mot artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan eller principen om unionsrättens företräde. Förutsatt att behörighetsreglerna är klara och precisa får en domstol, en dömande sammansättning eller en domare under normala förhållanden inte inkräkta på en annan domstols behörighet.

181. Enligt min mening är lydelsen i artikel 107 § 1 punkterna 2 och 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation och artikel 72 § 1 punkterna 2 och 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen emellertid så vid och oprecis att den skäligen kan tolkas så, att det kan betraktas som en disciplinär överträdelse om en domare granskar efterlevnaden av något av kraven i artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan avseende en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.¹³⁸ Det kan med trovärdighet hävdas att en domstol, som inom ramen för sin behörighet granskar huruvida den eller någon annan domstol uppfyller artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan eller inger ett förhandsavgörande till

¹³⁷ Se, analogt, dom av den 15 juli 2004, kommissionen/Tyskland (C-139/03, ej publicerad, EU:C:2004:461).

¹³⁸ Enligt domen i målet Simpson krävs att en sådan granskning ska göras.

EU-domstolen i enlighet med enligt artikel 267 FEUF,¹³⁹ kan anses ha hindrat eller allvarligt äventyrat en rättslig myndighets verksamhet eller ha ifrågasatt huruvida utnämningen av en domare är effektiv.

182. I artikel 107 § 1 punkt 2 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation och artikel 72 § 1 punkt 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen hänvisas till handlingar eller underlåtenhet som kan hindra eller allvarligt äventyra en rättslig myndighets verksamhet. Det preciseras inte att dessa handlingar eller denna underlåtenhet måste vara olagliga antingen enligt nationell rätt eller enligt unionsrätten. Republiken Polens påstående att en handling som utförs inom lagens gränser och i enlighet med lagen inte kan utgöra en disciplinär överträdelse enligt dessa bestämmelser verkar således inte hålla. Inte heller är det möjligt att utifrån dessa bestämmelsers lydelse med den klarhet och precision som krävs enligt lag fastställa huruvida det rör sig om en disciplinär överträdelse, eller som det har hävdats i detta fall, inte rör sig om en sådan.

183. I artikel 107 § 1 punkt 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation och artikel 72 § 1 punkt 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen hänvisas vidare till 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. Dessa bestämmelser är så vitt formulerade att de omfattar frågor som går utöver ifrågasättande av ett beslut om utnämning av en domare som har antagits av Polens president. Lydelsen omfattar enligt min tolkning alla försök att invända mot någon aspekt av det förfarande som leder fram till utnämningen av en domare,¹⁴⁰ inbegripet till exempel huruvida kravet att en domstol ska ha inrättats enligt lag har iakttagits i enlighet med artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan. Med beaktande av den vida lydelsen av artikel 107 § 1 punkterna 2 och 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation och artikel 72 § 1 punkterna 2 och 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen finns det en klar risk för att det kan betraktas som en disciplinär överträdelse att inge en begäran om förhandsavgörande avseende dessa unionsrättsliga bestämmelser.

184. Samma överväganden gäller med avseende på prövningen av en domstols opartiskhet. Även om polsk lagstiftning innehåller ett stort antal bestämmelser om jävsinvändning mot domare, har tillämpningsområdet för dessa bestämmelser avsevärt begränsats genom domar från den Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen).¹⁴¹ En prövning av en jävsinvändning mot en domare som grundas på en brist i det förfarande som ledde fram till hans eller hennes utnämning verkare således kunna utgöra en disciplinär överträdelse.

185. Vad gäller artikel 72 § 1 punkt 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen har det inte bestritts att denna bestämmelse har samma lydelse, tillämpningsområde och syfte som artikel 107 § 1 punkt 1 i lagen om de allmänna domstolarnas organisation. I punkterna 140 och 141 i domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare slog domstolen fast att artikel 107 § 1 i lagen om de allmänna domstolarnas organisation inte uppfyller kravet på klarhet

¹³⁹ En nationell domare får inte heller ådömas disciplinärt ansvar till följd av sin underlåtenhet att tillämpa nationell lagstiftning i syfte att följa ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Se, analogt, dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 88).

¹⁴⁰ 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.

¹⁴¹ Se Trybunał Konstytucyjny's (Författningsdomstolen) dom av den 4 mars 2020 (mål P 22/19) (Dz. U. 2020, position 413), dom av den 2 juni 2020 (mål P 13/19) (Dz. U. 2020, position 1017), dom av den 23 februari 2022 (mål P 10/19) (Dz. U. 2022, position 480), vilka diskuteras i punkt 144 ovan.

och precision. Efter att ha prövat tillämpningen av denna bestämmelse mot bakgrund av bland annat den nationella rättspraxis som Republiken Polen hade anfört slog domstolen fast att uttrycket ”uppenbart och allvarligt åsidosättande av rättsregler” inte utesluter att domarnas disciplinära ansvar kan aktualiseras enbart på grundval av ett påstått felaktigt innehåll i deras avgöranden och inte heller säkerställer att detta ansvar är strikt begränsat till rent exceptionella fall.

186. Republiken Polen har i förevarande fall hänvisat till praxis från Högsta domstolen avseende artikel 107 § 1 i lagen om de allmänna domstolarnas organisation för att visa att artikel 72 § 1 punkt 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen inte kan tolkas så, att disciplinära åtgärder ska vidtas som en följd av efterlevnad av kraven i artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan.

187. Den rättspraxis avseende artikel 107 § 1 i lagen om de allmänna domstolarnas organisation som Republiken Polen har hänvisat till, varav den nyaste är från 2015,¹⁴² antogs av den avdelning vid Högsta domstolen som var behörig innan reformen av Högsta domstolen genomfördes genom lagen om Högsta domstolen av den 8 december 2017¹⁴³ och inte av avdelningen för disciplinära mål i dess nuvarande form.

188. Som det har angetts i repliken konstaterade domstolen dessutom i domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare¹⁴⁴ att den nuvarande avdelningen för disciplinära mål i ett nyligen meddelat beslut¹⁴⁵ tillämpade en vid tolkning av artikel 107 § 1 i lagen om de allmänna domstolarnas organisation som avviker från Högsta domstolens tidigare praxis och innebär att skyddet för rättsstatsprincipen försämrats.¹⁴⁶ Av fast rättspraxis följer att när nationell lagstiftning är föremål för skilda tolkningar i rättspraxis – där nämnda lagstiftningen enligt vissa tolkningar ska tillämpas på ett sätt som är förenligt med unionsrätten och enligt andra tolkningar ska tolkas på ett sätt som inte är förenligt med den – är sådan lagstiftning åtminstone inte tillräckligt klar och precis för att säkerställa en tillämpning som är förenlig med unionsrätten.¹⁴⁷

189. Avdelningen för disciplinära mål är enligt artikel 73 § 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen disciplinär domstol i andra (och sista) instans för domare vid allmänna domstolar och disciplinär domstol i första och andra instans för domare vid Högsta domstolen. Eftersom avdelningen för disciplinära mål inte uppfyller kravet på oavhängighet och opartiskhet i enlighet med artikel 19.1 andra stycket FEU,¹⁴⁸ finns det en ökad risk för att artikel 72 § 1 punkt 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen¹⁴⁹ kommer att tolkas på ett sådant sätt att regelverket med disciplinåtgärder kan användas för att påverka innehållet i domstolarnas avgöranden.¹⁵⁰

¹⁴² Högsta domstolens dom av den 22 juni 2015 (mål SNO 36/15).

¹⁴³ Dz. U. 2018, position 5. Se, för ett liknande resonemang, domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare, punkt 145.

¹⁴⁴ Domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare, punkterna 126, 127 och 149 och följande punkter.

¹⁴⁵ Se beslut av den 4 februari 2020, II DO 1/20, i vilket avdelningen för disciplinära mål slog fast att en domare i princip kan anklagas för att ha gjort sig skyldig till en disciplinär överträdelse enligt artikel 107 § 1 i lagen om de allmänna domstolarnas organisation av det skälet att vederbörande begärt att sejmen ska lämna ut handlingar om förfarandet för att utse ledamöterna i KRS i dess nya sammansättning, vilket påstås utgöra ett uppenbart och allvarligt åsidosättande av rättsregler. domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare, punkterna 150 och 151.

¹⁴⁶ Domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare, punkt 152.

¹⁴⁷ Domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare, punkt 153 och där angiven rättspraxis.

¹⁴⁸ Domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare, punkterna 113 och 147.

¹⁴⁹ I vilken disciplinära överträdelser definieras på ett sätt som inte vare sig uppfyller det krav på klarhet och precision som anges i punkt 175 ovan eller säkerställer att domares disciplinära ansvar på grund av domstolsavgöranden som denne har meddelat aktualiseras endast i de sällsynta undantagsfall som avses i punkt 173 ovan.

¹⁵⁰ Se, för ett liknande resonemang, domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare, punkt 145.

190. Jag föreslår att domstolen ska slå fast att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan genom att anta artikel 72 § 1 punkt 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och att talan således ska bifallas såvitt avser den tredje anmärkningen.

D. Den fjärde anmärkningen – Behörigheten för avdelningen för disciplinära mål att pröva och avgöra mål som direkt påverkar domares och domarassessorers ställning och ämbetsutövning

1. Parternas argument

191. Genom den fjärde anmärkningen, som avser ett antal bestämmelser i artikel 27 § 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen, har kommissionen hävdade att Republiken Polen har åsidosatt artikel 19.1 andra stycket FEU genom att ge avdelningen för disciplinära mål, vars oavhängighet och opartiskhet inte är garanterad i enlighet med EU-domstolens praxis,¹⁵¹ behörighet att avgöra mål som direkt påverkar domares och domarassessorers ställning.

192. Kommissionen anser att en samlad bedömning av ett antal faktorer som avser sammansättningen av och behörigheten för avdelningen för disciplinära mål, villkoren för utnämning av dess ledamöter – särskilt KRS roll, som är det konstitutionella organ som ansvarar för att säkerställa domstolarnas och domares oavhängighet – och den omständigheten att åtgärderna infördes samtidigt i polsk rätt, avslöjar en ”systemisk brytning” med den tidigare ordningen. Detta föranleder inte endast legitima tvivel om oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål, dess pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter och dess opartiskhet i förhållande till de intressen som är involverade i de mål i vilka den har behörighet, utan undergräver också direkt oavhängigheten hos domare som omfattas av dess behörighet.

193. Kommissionen har påpekat att den nyligen inrättade avdelningen för disciplinära mål har anförtrotts vissa kategorier av mål avseende ställningen för domare som tidigare omfattades av de allmänna domstolarnas eller andra domstolarnas behörighet. Dessutom har alla ledamöter vid avdelningen för disciplinära mål utnämnts enligt ett förfarande som involverar KRS i dess nya sammansättning. Det fyraåriga mandatet för 15 av KRS ledamöter har förkortats och förfarandet för att välja framtida ledamöter har ändrats i syfte att öka sejmens inflytande över dess sammansättning. Kommissionen har också betonat att genom införandet av punkterna 1b och 4 i artikel 44 i lagen om KRS¹⁵² begränsas möjligheterna att få till stånd en effektiv domstolsprövning av KRS beslut, i vilka det lämnar förslag till Polens president om vem som ska tillsättas som domare vid Högsta domstolen.¹⁵³ Kommissionen har slutligen också hänvisat till den ökade organisatoriska, funktionella och finansiella autonomi för avdelningen för disciplinära mål i förhållande till de fyra andra avdelningarna vid Högsta domstolen.

¹⁵¹ I punkt 171 i domen i målet A.K. konstaterades att kravet på en oavhängig och opartisk domstol inte är uppfyllt då de objektiva villkor under vilka det aktuella organet inrättats och det som är kännetecknande för organet samt det sätt på vilket organets ledamöter har tillsatts kan föranleda rimligt tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande pålitligheten hos organet i förhållande till yttre omständigheter, särskilt i förhållande till direkta eller indirekta påtryckningar från den lagstiftande och den verkställande makten, och beträffande organets neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras. Detta kan innebära att nämnda organ inte framstår som oavhängigt eller opartiskt på ett sätt som inverkar menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle.

¹⁵² KRS regleras genom lag om KRS av den 12 maj 2011, i dess lydelse. Se fotnot 109 i förevarande förslag till avgörande..

¹⁵³ 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, punkterna 160–164).

194. Den fjärde anmärkningen är riktad mot tre bestämmelser. För det första artikel 27 § 1 punkt 1a i den ändrade lagen om Högsta domstolen, vilken avser ansökningar om tillstånd att inleda ett straffrättsligt förfarande mot domare och domarassessorer eller att häkta dem. För det andra artikel 27 § 1 punkt 2 i den ändrade lagen om Högsta domstolen, vilken avser arbetsrätt och socialförsäkringsrätt som är tillämplig på domare vid Högsta domstolen. För det tredje artikel 27 § 1 punkt 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen, vilken avser pensionering av domare.

195. Enligt kommissionen har EU-domstolen slagit fast att kravet på oavhängiga domstolar förutsätter att det regelverk med disciplinåtgärder som är tillämpligt på dem som har att avgöra tvister innehåller de skyddsregler som behövs för att helt avvärja risken för att regelverket används som ett instrument för att utöva politisk kontroll över innehållet i domstolarnas avgöranden. Regler som anger vilka handlingar som utgör disciplinära överträdelser och vilka disciplinära åtgärder som är tillämpliga, som föreskriver att disciplinära beslut fattas av ett oavhängigt organ i enlighet med ett förfarande som till fullo garanterar att rättigheterna enligt artiklarna 47 och 48 i stadgan respekteras – bland annat rätten till försvar – och som gör det möjligt att överklaga besluten från de disciplinära organen till domstol, är alla skyddsregler som är av grundläggande betydelse för att domstolväsendets oavhängighet ska upprätthållas.¹⁵⁴

196. Kommissionen har hävdats att när avdelningen för disciplinära mål beslutar i första och andra instans om att häva immuniteten för en domare innan ett straffrättsligt förfarande inleds mot honom eller henne, måste den pröva huruvida det finns rimliga skäl att misstänka att den påstådda överträdelsen har begåtts. Avdelningen för disciplinära mål måste också besluta om ytterligare åtgärder, inbegripet huruvida domaren ska stängas av från sin tjänst. När den gör detta ingriper avdelningen för disciplinära mål direkt i utövandet av domarens dömande verksamhet. Eftersom en domare kan stängas av på obestämd tid och domarens lön under denna tid sätts ned med mellan 25 och 50 procent, kan möjligheten att vidta dessa ytterligare åtgärder utgöra ett sätt att utöva påtryckningar på domare och därigenom påverka innehållet i deras domar.

197. Kommissionen har vidare hävdats att den exklusiva behörigheten för avdelningen för disciplinära mål när det gäller arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål och mål om pensionering, inbegripet frågor som rör lön, ledighet och frånvaro, sjukledighet, arvoden och pensionering på grund av sjukdom eller fysisk eller psykisk funktionsnedsättning, direkt påverkar de förhållanden under vilka Högsta domstolens domare utövar sin dömande verksamhet.

198. Enligt kommissionen anser avdelningen för disciplinära mål att den har behörighet att pröva mål avseende anställningsförhållandet för domare vid Högsta domstolen i förfaranden där talan väckts enligt artikel 189 i civilprocesslagen. Kommissionen anser att, liksom när det gäller disciplinära förfaranden och beslut om att häva immuniteten för domare, är det viktigt att sådana beslut meddelas eller omprövas av en oavhängig domstol, i syfte att skydda domare från oberättigade påtryckningar och osäkerhet som kan påverka deras oavhängighet.

199. Kommissionen har i repliken tillämpat resonemanget i punkterna 88–110 i domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare, där domstolen slog fast att Republiken Polen, genom att inte säkerställa oavhängigheten och opartiskheten hos avdelningen för disciplinära mål, har åsidosatt principen om att domare vid de allmänna domstolarna och vid Högsta domstolen ska vara oavhängiga och har därigenom underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1

¹⁵⁴ Beslut av den 8 april 2020, kommissionen/Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

andra stycket FEU. Även om medlemsstaterna får fastställa regler om domares immunitet, får sådana regler inte fungera så att de undergräva deras oavhängighet. Kommissionen har tillagt att Europadomstolen i domen i målet *Reczkowicz mot Polen*¹⁵⁵ slog fast att avdelningen för disciplinära mål inte är en ”domstol som upprättats enligt lag”.

200. Republiken Polen har gjort gällande att den fjärde anmärkningen ska underkännas. Den omständigheten att en verkställande myndighet utnämner domare innebär inte att dessa domare står i ett beroendeförhållande till nämnda myndighet och inte heller att det går att ifrågasätta deras opartiskhet, om de – när de väl har utnämnts – inte blir föremål för påtryckningar och inte mottar några instruktioner för sin tjänsteutövning.¹⁵⁶ En samlad bedömning av förfarandet för utnämning av domare vid avdelningen för disciplinära mål och av det system med skyddsåtgärder som de omfattas av efter att ha utnämnts visar att det inte finns någon möjlighet att externa påtryckningar utövas mot dem.

201. Enligt Republiken Polen fastställs förfarandet för utnämning av alla domare, inbegripet domarna vid avdelningen för disciplinära mål, i Republiken Polens konstitution. Enligt artikel 179 i Republiken Polens konstitution, jämförd med artikel 144.3.17 däri, utnämns domare av Polens president, på förslag av KRS, för en obegränsad ämbetsperiod. Utnämningen av domare är en etablerad befogenhet som tillkommer Polens president och som i enlighet med artikel 31 i lagen om Högsta domstolen utövas efter erhållande av ett utlåtande från första ordföranden på Högsta domstolen. Polens president offentliggör ett meddelande i *Monitor Polski*, Polens officiella tidning, i syfte att meddela antalet lediga domartjänster som ska fyllas vid varje avdelning vid Högsta domstolen. Artikel 30 i lagen om Högsta domstolen innehåller en uttömmande förteckning med villkor som kandidater till en tjänst som domare vid Högsta domstolen måste uppfylla.¹⁵⁷ Inom en månad från dagen för offentliggörande av meddelandet får var och en som uppfyller villkoren för att bli domare vid Högsta domstolen ansöka till KRS om en tjänst som domare vid den avdelning som angetts i meddelandet. Efter att ha fastställt att kandidaterna uppfyller villkoren och de formella kraven utser KRS ordförande i enlighet med artikel 31.1 i lagen av den 12 maj 2011 om KRS en grupp om åtminstone tre ledamöter av detta organ som ansvarar för att utfärda ett utlåtande om de ingivna ansökningarna. Efter att ha övervägt de ansökningar som ingetts inom ramen för detta förfarande överlämnar KRS ett förslag om utnämning av domare till de lediga tjänsterna vid Högsta domstolen till Polens president. Även om KRS förslag inte är bindande för Polens president, kan han eller hon inte utnämna en person som inte har föreslagits som domare av KRS. På detta sätt skiljer sig KRS roll inte från rollen för domstolsråd i andra medlemsstater.

202. Republiken Polen har betonat att oavhängigheten hos domarna vid avdelningen för disciplinära mål inte endast följer av förfarandet för deras utnämning, utan framför allt av det omfattande system med skyddsåtgärder som säkerställer att alla domare vid avdelningen för disciplinära mål kan fatta sina beslut helt fritt från externa påtryckningar. Enligt artikel 179 i Republiken Polens konstitution utnämns domare för obegränsad tid. I artikel 180 i Republiken Polens konstitution föreskrivs att domare är oavsättliga. En domare kan inte entledigas, avstängas från tjänsten, omplaceras till en annan domstol eller en annan tjänst mot sin vilja, utom i enlighet med ett domstolsbeslut och endast i fall som föreskrivs i lagen. En domare går i pension efter att ha nått den lagstadgade pensionsåldern och får i enlighet med regler fastställda i lag pensioneras till följd av sjukdom eller funktionsnedsättning som gör honom eller henne oförmögen att utföra sina uppgifter. Enligt artikel 181 i Republiken Polens konstitution har en domare immunitet mot

¹⁵⁵ Dom av den 22 juli 2021, *Reczkowicz mot Polen*, CE:ECHR:2021:0722JUD004344719.

¹⁵⁶ Se domen i målet *A.K.*, punkt 133.

¹⁵⁷ Ansökningarna måste uppfylla kraven i artikel 31 § 3 i lagen om Högsta domstolen.

talans och kan därför inte hållas straffrättsligt ansvarig eller berövas sin frihet utan föregående medgivande av en i lag preciserad domstol. Vidare måste domare vara politiskt neutrala enligt artikel 178.3 i Republiken Polens konstitution. I enlighet med artikel 44 i lagen om Högsta domstolen får domare vid Högsta domstolen (inbegripet domare vid avdelningen för disciplinära mål) i princip inte inneha en annan tjänst. Samtidigt åtnjuter domare vid Högsta domstolen lämpliga materiella villkor, som är avsedda att kompensera för de förbud och begränsningar som de är ålagda. Domare vid avdelningen för disciplinära mål har, med anledning av reglerna om oförenlighet med utövande av andra funktioner, rätt till ett tillägg motsvarande 40 procent av den totala grundlönen och ett arvode för utförandet av sina uppgifter (utom om domaren innehar en tjänst som vetenskaplig lärare eller forskare, från tjänstens tillträde till dess att tjänsten upphör).

203. Enligt Republiken Polen har kommissionen inte förklarat på vilket sätt den autonomi som tillkommer avdelningen för disciplinära mål ger upphov till en möjlighet att påtryckningar kan utövas på domare vid avdelningen. Inrättandet av avdelningen för disciplinära mål motiverades av det disciplinära förfarandets ineffektivitet och oförmågan hos domarna vid Högsta domstolen att vidta disciplinära åtgärder mot domare i fall av överträdelser. Oavhängigheten hos Högsta domstolens avdelning för disciplinära mål, tillsammans med dess fullständiga oberoende av andra myndigheter, visar att kommissionens påståenden är ogrundade. Republiken Polen har dessutom betonat att överföringen av behörighet till avdelningen för disciplinära mål omfattas av domstolväsendets organisation, som faller under medlemsstaternas exklusiva befogenheter. I vissa medlemsstater¹⁵⁸ åtnjuter domare faktiskt inte immunitet. Om kommissionen anser att immunitet för domstolar är ett unionsrättsligt krav, borde den ställa detta krav på alla medlemsstater.

204. Republiken Polen har hävdatt att förfarandet för utnämning av domare vid avdelningen för disciplinära mål erbjuder mycket högre garantier för oavhängighet än de förfaranden som EU-domstolen har ansett uppfyller kraven i artikel 19.1 andra stycket FEU.¹⁵⁹ Republiken Polen har insisterat på att det inte föreligger någon ”systemisk brytning” och att kommissionen uppenbart tillämpar dubbla standarder. Kommissionen har inte förklarat begreppet ”systemisk brytning”, som inte är ett rättsligt begrepp och är okänt i internationell rättspraxis. Inte heller är reformen av domstolväsendet kopplad till någon ”brytning”. Tvärtom utför avdelningen för disciplinära mål de uppgifter som åligger en disciplinär domstol i första eller andra instans.

2. *Bedömning*

205. Även om det är medlemsstaterna som har befogenhet att organisera rättsväsendet, inbegripet reglerna om straffrättsliga förfaranden mot domare, måste unionsrätten iakttas vid utövandet av denna befogenhet. När en medlemsstat föreskriver särskilda regler för straffrättsliga förfaranden mot domare är det utifrån oavhängighetskravet – för att det ska gå 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 – påkallat att dessa särskilda regler kan motiveras utifrån objektiva och kontrollerbara krav på god rättsskipning. Dessa regler måste, i likhet med reglerna om

¹⁵⁸ Belgien, Tyskland, Irland, Frankrike, Cypern och, Finland.

¹⁵⁹ Se dom av den 9 juli 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), dom av den 16 juli 2020, Governo della Repubblica italiana (Italienska fredsdomares ställning) (C-658/18, EU:C:2020:572), och dom av den 20 april 2021, Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311). Se även beslut av domstolens vice ordförande av den 10 september 2020, rådet/Sharpston (C-424/20 P(R)), ej publicerat, EU:C:2020:705).

disciplinansvar för domare, innehålla de skyddsregler som krävs för att dessa straffrättsliga förfaranden inte ska kunna användas som ett instrument för politisk kontroll över domarnas verksamhet och måste till fullo garantera de rättigheter som följer av artiklarna 47 och 48 i stadgan.¹⁶⁰

206. Varje medlemsstat ska enligt artikel 19.1 andra stycket FEU säkerställa att de domstolar som kan avgöra mål med tillämpning eller tolkning av unionsrätten uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd.¹⁶¹ Det framgår av själva deras natur att de mål som omfattas av behörigheten för avdelningen för disciplinära mål enligt artikel 27 §§ 1 punkt 1a, 2 och 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen kan ha en omedelbar, direkt och djupgående inverkan på ställningen för domare och utövandet av deras domarämbete.¹⁶² Mot bakgrund av den allvarliga inverkan som sådana åtgärder kan ha på deras liv och karriärer, är det absolut nödvändigt att åtgärder som vidtas enligt artikel 27 §§ 1 punkt 1a, 2 och 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen med avseende på domare som kan avgöra mål med tillämpning eller tolkning av unionsrätten prövas av en instans som själv uppfyller de krav som följer av ett effektivt domstolsskydd i enlighet med artikel 19.1 andra stycket FEU.¹⁶³

207. Av detta följer att avdelningen för disciplinära mål, som har behörighet att tillämpa artikel 27 §§ 1 punkt 1a, 2 och 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen, måste erbjuda alla nödvändiga garantier för sin oavhängighet och opartiskhet i syfte att förhindra varje risk för att åtgärder som vidtas i enlighet med dessa bestämmelser kan användas som ett instrument för politisk kontroll över innehållet i domstolarnas avgöranden. I detta sammanhang är det inte relevant att andra medlemsstater har andra regelverk vad gäller domares immunitet mot åtal.¹⁶⁴

208. I domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare fastslog domstolen kategoriskt, med hänvisning till ett antal faktorer, att avdelningen för disciplinära mål inte uppfyllde det krav på oavhängighet och opartiskhet som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU. Domstolen stödde sig därvid i stor utsträckning på de faktorer som den tidigare hade angett i domen i målet A.K., som det hänvisas till i ansökan. Svaromålet i förevarande mål ingavs till domstolens kansli den 17 juni 2021, det vill säga omkring en månad innan domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare meddelades. Medan kommissionen i repliken av den 28 juli 2021 har hänvisat till den domen till stöd för den fjärde anmärkningen, har denna anmärkning inte bemötts i dupliken, som ingavs den 7 september 2021.

¹⁶⁰ 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).

¹⁶¹ 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).

¹⁶² Se även beslutet av den 14 juli 2021, punkt 81.

¹⁶³ Se, analogt, domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare, punkterna 80 och 83.

¹⁶⁴ Jag instämmer i Republiken Finlands påpekande vid förhandlingen att det inte hjälper Republiken Polen att framhäva enskilda aspekter i andra medlemsstaters regelverk med disciplinåtgärder mot domare. Bortsett från den omständigheten att dessa regelverk inte är föremål för förevarande förfarande, måste de prövas som en helhet med beaktande av bland annat den ifrågasvarande domstolens eller domstolarnas särdrag, det sammanhang i vilket de inrättats och förfarandet för utnämning av deras ledamöter.

209. Domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare¹⁶⁵ är av en sådan betydelse för bedömningen av den fjärde anmärkningen att jag kortfattat ska sammanfatta de relevanta punkterna i den.¹⁶⁶ Med hänvisning till de olika övervägandena i punkterna 89–110 i den domen, snarare än till någon enskild faktor, fastslog domstolen att Republiken Polen hade åsidosatt artikel 19.1 andra stycket FEU, eftersom avdelningen för disciplinära mål inte uppfyllde kravet på oavhängighet och opartiskhet.¹⁶⁷ Den 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 Högsta domstolens domare 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 är, utan att detta är objektivt motiverat, cirka 40 procent högre än lönen för domare på andra avdelningar vid Högsta domstolen. Det krävdes att avdelningen för disciplinära mål efter inrättandet uteslutande skulle bestå av nya domare som utnämnts av Polens president på förslag av KRS.¹⁶⁸

210. Innan dessa utnämningar gjordes hade KRS ombildats fullständigt.¹⁶⁹ 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,¹⁷⁰ vilken medförde omfattande reformer av Högsta domstolen.¹⁷¹

¹⁶⁵ Domen i målet disciplinära förfaranden gentemot domare. Enligt fast rättspraxis ska förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet, det vill säga i det målet den 17 juli 2019. Se dom av den 18 oktober 2018, kommissionen/Förenade kungariket (C-669/16, EU:C:2018:844, punkt 40 och där angiven rättspraxis). Det står klart att det motiverade yttrandet i förevarande fall avgavs efter det datumet. Domstolens konstateranden i domen om disciplinära förfaranden gentemot domare med avseende på avdelningen för disciplinära mål är tillämpliga i förevarande fall. Det är således särskilt anmärkningsvärt att Republiken Polen inte har vederlagt de argument som kommissionen grundat på den domen.

¹⁶⁶ I dom av den 5 december 2019 och dom av den 15 januari 2020 fastslog Högsta domstolens avdelning för arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål, inom ramen för de tvister som hade föranlett domen i målet A.K., för det första, att KRS i dess nuvarande sammansättning inte är ett opartiskt och oavhängigt organ i förhållande till den lagstiftande och den verkställande makten och, för det andra, att avdelningen för disciplinära mål inte är en oavhängig och opartisk domstol med hänsyn till omständigheterna vid dess bildande, omfattningen av dess befogenheter, dess sammansättning och KRS deltagande i dess inrättande.

¹⁶⁷ Genom beslut av den 8 april 2020, kommissionen/Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277), krävde domstolen att Republiken Polen omedelbart och fram till dess att slutlig dom meddelats i mål C-791/19 skulle, bland annat, tillfälligt upphöra med tillämpningen av bestämmelserna i 2017 års lag om Högsta domstolen, som ger avdelningen för disciplinära mål behörighet att avgöra disciplinära mål avseende domare, och underlåta att hänskjuta mål till den avdelningen. Se även beslutet av den 14 juli 2021, beslut av domstolens vice ordförande av den 6 oktober 2021, Polen/kommissionen (C-204/21 R-RAP, EU:C:2021:834), och av den 27 oktober 2021, kommissionen/Polen (C-204/21 R, ej publicerat, EU:C:2021:878).

¹⁶⁸ Vilket uteslöt alla möjligheter för domare som redan tjänstgjorde vid Högsta domstolen att omplaceras till denna avdelning, även om en sådan omplacering av domare i princip var tillåten.

¹⁶⁹ Av de 25 ledamöterna i KRS i dess nya sammansättning har 23 ledamöter utnämnts av eller företräder den polska verkställande eller lagstiftande makten. Tidigare valdes 15 av ledamöterna i KRS av domare bland domare.

¹⁷⁰ Lagen om Högsta domstolen av den 8 december 2017, i dess konsoliderade lydelse som offentliggjordes i *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* 2019 (position 825).

¹⁷¹ Den medförde bland annat att två nya avdelningar inrättades vid Högsta domstolen, däribland avdelningen för disciplinära mål, och samtidigt infördes en bestämmelse om att pensionsåldern för domarna vid Högsta domstolen skulle sänkas och att de domare som tjänstgjorde vid Högsta 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 Högsta domstolen inom kort skulle tillsättas, inklusive vid avdelningen för disciplinära mål.

211. 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. Domstolen slog fast att 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 domstolväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.¹⁷²

212. I motsats till vad Republiken Polen har hävdats utesluter en samlad bedömning av förfarandet för utnämning av domare vid avdelningen för disciplinära mål och villkoren för denna avdelnings verksamhet inte förekomsten av rimliga tvivel om möjligheten att externa påtryckningar kan utövas på dem. I skrivande stund kvarstår de legitima tvivel beträffande oavhängigheten och opartiskheten hos avdelningen för disciplinära mål som beskrevs i domen i målet kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet)¹⁷³ och domen i målet A.K.

213. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska slå fast att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU genom att ge avdelningen för disciplinära mål, vars oavhängighet och opartiskhet inte är garanterad, behörighet att pröva och avgöra mål som direkt påverkar domares och domarassessorers ställning och ämbetsutövning, såsom ansökningar om tillstånd att inleda straffrättsliga förfaranden mot domare och domarassessorer eller att häkta dem, arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål avseende domare vid Högsta domstolen och mål om pensionering av dem.

E. Den femte anmärkningen – Åsidosättande av domares grundläggande rätt till respekt för privatlivet och av rätten till skydd av personuppgifter

1. Parternas argument

214. Kommissionen har hävdats att Republiken Polen har åsidosatt domares grundläggande rätt till respekt för privatlivet och deras rätt till skydd av personuppgifter, vilka garanteras genom artiklarna 7 och 8.1 i stadgan och artiklarna 6.1 c och e, 6.3 och 9.1 i dataskyddsförordningen, genom att ålägga alla domare att inom 30 dagar från mottagandet av meddelandet om hans eller hennes utnämning tillhandahålla information om medlemskap i en yrkesorganisation eller förening, befattningar i ideella stiftelser och medlemskap i ett politiskt parti och genom att offentliggöra denna information i *Biuletyn Informacji Publicznej* (den offentliga informationsbulletinen) innan domaren i fråga tillträder sitt ämbete.

215. Enligt artikel 88a i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation, artikel 45 § 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 8 § 2 i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation måste domare inge en skriftlig förklaring om medlemskap i de organisationer som avses i artikel 88a § 1 punkterna 1–3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation. Denna information offentliggörs i den offentliga informationsbulletinen senast 30 dagar från den dag då förklaringen ingavs.¹⁷⁴ Kommissionen

¹⁷² Domstolen slog också fast att en sådan utveckling innebar att skyddet för rättsstatens värde försämrades. Domen om disciplinära förfaranden gentemot domare, punkt 112.

¹⁷³ Dom av den 24 juni 2019 (C-619/18, EU:C:2019:531).

¹⁷⁴ Se artikel 88a § 4 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation.

anser att dessa bestämmelser rör behandling av personuppgifter enligt definitionen i artikel 4.1 i dataskyddsförordningen, det vill säga upplysningar som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. Eftersom den information som avses i artikel 88a § 1 punkt 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation rör en domares politiska åsikter innan han eller hon utnämndes till domare¹⁷⁵ eller filosofiska övertygelse kopplad till medlemskap i en förening eller stiftelse,¹⁷⁶ omfattas den av de särskilda kategorier av personuppgifter som anges i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen.

216. Kommissionen anser att eftersom behandling av domares personuppgifter omfattas av dataskyddsförordningen, är det undantag i artikel 2.2 däri som Republiken Polen har hänvisat till inte tillämpligt. I detta sammanhang räcker det att hänvisa till skäl 20¹⁷⁷ och artikel 37.1 a i dataskyddsförordningen, i vilken det, i syfte att säkerställa domstolarnas oavhängighet, föreskrivs undantag från dataskyddsförordningen endast vad gäller tillsynsmyndigheters behörighet över domstolarnas dömande verksamhet.

217. Kommissionen har vidare hävdad att skyldigheten att meddela och offentliggöra information om medlemskap i ett politiskt parti före utnämningen som domare och om en domares offentliga och sociala aktiviteter i föreningar och stiftelser är oförenlig med den allmänna principen om proportionalitet, eftersom den inte är vare sig ändamålsenlig eller nödvändig för att uppnå det av Republiken Polen angivna målet att öka domarnas oavhängighet. Den är därför oförenlig med såväl artiklarna 7 och 8 i stadgan som artiklarna 6.1 c och e, 6.3 och 9.1 i dataskyddsförordningen. Skyldigheten i fråga begränsar domares rätt till respekt för privatlivet¹⁷⁸ och rätten till skydd av deras personuppgifter som rör dem.¹⁷⁹ Tillåtna begränsningar av dessa rättigheter måste enligt artikel 52.1 i stadgan vara föreskrivna i lag och vara förenliga med det väsentliga innehållet i de rättigheter som anges i artiklarna 7 och 8 i stadgan. Med beaktande av proportionalitetsprincipen måste de vara nödvändiga och faktiskt svara mot mål av allmänintresse som erkänns av unionen eller mot behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

218. Kommissionen har hävdad att enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen ska en medlemsstats nationella rätt, som innehåller den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning, uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.¹⁸⁰ Behandling av känsliga uppgifter som avslöjar en domares politiska åsikter innan han eller hon utnämndes eller filosofisk övertygelse kopplad till medlemskap i en förening eller stiftelse måste dessutom motiveras av ett av de undantag som föreskrivs i artikel 9.2 i dataskyddsförordningen.

¹⁷⁵ Artikel 178.3 i Republiken Polens konstitution förbjuder domare att tillhöra ett politiskt parti.

¹⁷⁶ Se artikel 88a § 1 punkterna 1 och 2 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation.

¹⁷⁷ I vilket det anges att "[e]ftersom denna förordning bland annat gäller för verksamhet inom domstolar och andra rättsliga myndigheter, skulle det i unionsrätt eller medlemsstaternas nationella rätt kunna anges vilken behandling och vilka förfaranden för behandling som berörs när det gäller domstolars och andra rättsliga myndigheters behandling av personuppgifter. Tillsynsmyndigheternas behörighet bör inte omfatta domstolars behandling av personuppgifter när detta sker inom ramen för domstolarnas dömande verksamhet, i syfte att säkerställa domstolsväsendets oberoende när det utför sin rättskipande verksamhet, inbegripet när det fattar beslut. Det bör vara möjligt att anförtro tillsynen över sådan behandling av uppgifter till särskilda organ inom medlemsstaternas rättssystem, vilka framför allt bör säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna i denna förordning, främja domstolsväsendets medvetenhet om sina skyldigheter enligt denna förordning och hantera klagomål relaterade till sådan behandling av uppgifter."

¹⁷⁸ Artikel 7 i stadgan.

¹⁷⁹ Artikel 8 i stadgan.

¹⁸⁰ Se artikel 6.3 sista meningen, jämförd med artikel 6.3 b i den första meningen samt artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen.

219. Enligt kommissionen kan det därför inte uteslutas att de organ som ansvarar för att säkerställa att domare uppfyller de etiska och yrkesmässiga kraven eller för att utse dömande sammansättningar får begära in information om verksamhet som domare ägnar sig åt utanför sitt arbete och som kan ge upphov till en intressekonflikt i ett särskilt mål. Behandlingen av sådan information bör emellertid vara strikt begränsad till det ändamålet och framför allt bör informationen inte användas för andra ändamål som kan leda till att en domare utsätts för diskriminering eller externa påtryckningar eller att hans eller hennes domarkarriär påverkas.

220. Kommissionen anser att de ifrågakarande bestämmelserna i nationell rätt är oproportionerliga, eftersom de inte är begränsade till vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen ens om de skulle tillämpas endast på en intern kontroll av möjliga intressekonflikter. Tidigare medlemskap i ett politiskt parti avser dessutom en domares liv före utnämningen och har således ingen direkt påverkan på ämbetsutövningen. Vad gäller medlemskap i ett politiskt parti och innehavd befattning i partiet i fråga före den 29 december 1989 är det ohållbart att hävda att sådan information kan användas för att bedöma en domares opartiskhet i mål som han eller hon har att avgöra mer än 30 år senare. Inte heller finns det någon koppling mellan sådana uppgifter och utnämningsförfarandet, eftersom uppgifterna ska lämnas in efter det att domaren har tillträtt sin tjänst.

221. Målet att säkerställa att mål prövas av en opartisk domare kan i varje händelse uppnås med mindre ingripande medel, såsom jävsinvändning mot en domare i mål där tvivel uppkommer om hans eller hennes opartiskhet. Kommissionen har i repliken angett att när domare utnämns avlägger de en ed om att skipa rättvisa opartiskt och samvetsgrant. Enligt artikel 82 § 2 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation ska domare dessutom upprätthålla tjänstens värdighet.

222. Kommissionen har i repliken vidare påpekat att Republiken Polens konstitution kräver att domare ska vara opolitiska och opartiska. Republiken Polen har inte motiverat varför det mot bakgrund av detta krav var nödvändigt att anta artikel 88a i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation. Information om medlemskap i en förening, innehavd befattning i en ideell stiftelse och medlemskap i ett politiskt parti vittnar om en domares politiska åsikter eller religiösa eller filosofiska övertygelse i den mening som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Eftersom begreppet ”förening” i artikel 88a i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation inte har definierats, är det dessutom tillämpligt på medlemskap i religiösa föreningar, vilket således innebär att domare i det sammanhanget tvingas avslöja sin tro. Enligt kommissionen har denna bestämmelse införts i syfte att säkerställa att den information som samlas in och behandlas i enlighet med den kommer att användas för andra syften, såsom att utöva påtryckning på domare eller väcka misstänksamhet hos människor som inte delar deras åsikter.

223. Republiken Polen anser att den femte anmärkningen ska underkännas, eftersom de omtvistade bestämmelserna inte omfattas av tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen. Republiken Polen har hänvisat till artikel 2.2 a i dataskyddsförordningen till stöd för påståendet att denna förordning inte är tillämplig på behandling av personuppgifter inom ramen för verksamhet som faller utanför unionsrättens tillämpningsområde. Eftersom domstolsväsendets organisation omfattas av medlemsstaternas exklusiva befogenhet, är dataskyddsförordningen inte tillämplig på den verksamheten.

224. Republiken Polen anser att de ifrågakvarande bestämmelserna i nationell rätt i varje händelse är förenliga med dataskyddsförordningen. Information om viss verksamhet som domare ägnar sig åt utanför domaryrket kan ha betydelse för utövandet av deras ämbete och för huruvida det finns skäl till jävsinvändning i ett visst mål. I motsats till vad kommissionen har hävdad kan tidigare medlemskap i ett politiskt parti påverka en domares nuvarande dömande verksamhet och huruvida det finns skäl till jävsinvändning i ett visst mål. Syftet med dessa skyldigheter är att tillhandahålla parterna information och ge dem möjlighet att inge en motiverad jävsinvändning. Syftet är inte att hindra en domare från att utöva verksamhet som är oförenlig med en domares oavhängighet,¹⁸¹ utan att göra det möjligt att i enskilda fall kontrollera att en domare som deltar i ett mål inte har ägnat sig åt verksamhet som kan ge intrycket att han eller hon inte är fullständigt objektiv. De nationella bestämmelserna är därför proportionella mot målet att stärka domares opartiskhet och politiska neutralitet, vilket av kommissionen själv har medgetts vara syftet med de omtvistade bestämmelserna.

225. Målet att erhålla information om medlemskap i ett politiskt parti före den 29 december 1989, i syfte att bedöma opartiskheten hos en domare som dömer i mål mer än 30 år senare, är enligt Republiken Polen fullständigt legitimt med beaktande av den politisering av domstolsväsendet som var kännetecknande för de tidigare kommuniststyrena i Central- och Östeuropa.

226. Republiken Polen har påpekat att kommissionen inte har uteslutit att deltagande i verksamheten i en ideell stiftelse eller organisation direkt kan påverka nuvarande verksamhet som domare, vilken inte kan likställas med verksamhet som privatperson. I motsats till vad kommissionen har hävdad är behandlingen av den begärda informationen uteslutande begränsad till att stärka allmänhetens förtroende för domares oavhängighet och politiska neutralitet. Uppgifterna får inte användas för andra syften, inbegripet sådana som kan leda till diskriminering, externa påtryckningar eller påverkan på en domares yrkeskarriär. Kommissionen har inte lagt fram någon bevisning till stöd för sitt argument och dess påståenden är därför rent hypotetiska.

227. Republiken Polen har också tillbakavisat kommissionens påstående att de mål som eftersträvas med de nationella bestämmelserna kan uppnås med mindre ingripande medel. Syftet med dessa skyldigheter är att tillhandahålla parterna i rättsliga förfaranden tillräcklig information, så att de vid behov kan begära att en domare ska förklara sig jävig. Detta mål kan inte uppnås med de medel som kommissionen har beskrivit. Kommissionens argument, att informationen i fråga uteslutande får användas i samband med en intern kontroll av potentiella intressekonflikter och endast får överlämnas till de ansvariga i syfte att säkerställa att domare uppfyller de etiska och yrkesmässiga kraven och till dem som ansvarar för att bestämma den dömande sammansättningen, bör således underkännas.

228. Behandlingen av uppgifter om domares medlemskap i stiftelser, föreningar eller politiska partier uppfyller därför proportionalitetskriteriet, vilket är nödvändigt vid utförandet av en uppgift av allmänt intresse. Republiken Polen anser följaktligen, utan att det påverkar dess ståndpunkt rörande tillämpningen av artikel 2.2 a i dataskyddsförordningen, att de omtvistade bestämmelserna också uppfyller kriterierna i artikel 6.3 sista meningen, jämförd med artikel 6.3 b i den första meningen samt artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen. De berörda uppgifterna omfattas vidare inte av de särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Det är därför inte nödvändigt att tillämpa proportionalitetskriteriet, som kommissionen har tagit upp. Skyldigheterna i fråga syftar inte till att kräva att en domare ska

¹⁸¹ I artikel 178.3 i Republiken Polens konstitution fastställs ett sådant krav.

lämna in en förklaring med information om sina politiska eller religiösa åsikter eller sin filosofiska övertygelse. Enligt Republiken Polens konstitution har domare i likhet med andra medborgare rätt till yttrandefrihet, trosfrihet, föreningsfrihet och mötesfrihet,¹⁸² förutsatt att de, när de åtnjuter dessa rättigheter, handlar med vederbörlig respekt för sitt ämbetes värdighet och domstolarnas opartiskhet och oavhängighet.

2. *Bedömning*

229. Även om kommissionens påstående med avseende på artiklarna 7 och 8.1 i stadgan är kortfattat och grundar sig på samma argument som de som den har anfört med avseende på det påstådda åsidosättandet av dataskyddsförordningen, anser jag att det rör sig om ett separat påstående om att Republiken Polen har gjort sig skyldig till en överträdelse av stadgan.¹⁸³

230. Bestämmelserna i artikel 51.1 i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. I artikel 6.1 FEU, liksom i artikel 51.2 i stadgan, preciseras att bestämmelserna i stadgan inte på något sätt ska utöka Europeiska unionens befogenheter så som de definieras i fördragen. Domstolen är följaktligen inte behörig att pröva en nationell lagstiftning i förhållande till stadgan, när lagstiftningen inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.¹⁸⁴

231. I punkt 21 i domen Åkerberg Fransson¹⁸⁵ slog domstolen fast att eftersom de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan måste iaktas när en nationell lagstiftning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, är det inte möjligt att situationer omfattas av unionsrätten utan att dessa grundläggande rättigheter äger tillämplighet. Är unionsrätten tillämplig innebär detta således att de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan är tillämpliga. Av detta följer att de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan är tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten och att de således måste iaktas när en nationell lagstiftning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. För att stadgan ska vara tillämplig krävs det också att unionsrätten, på det berörda området, ålägger medlemsstaterna specifika skyldigheter med avseende på situationen i fråga.¹⁸⁶

232. Dataskyddsförordningen ålägger medlemsstaterna särskilda skyldigheter när de behandlar personuppgifter. Den information som anges i artikel 88a i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation, artikel 45 § 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 8 § 2 i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation avser en identifierad eller identifierbar fysisk person¹⁸⁷ enligt artikel 4.1 i dataskyddsförordningen. Insamlingen av denna information och det efterföljande offentliggörandet utgör behandling i den mening som

¹⁸² Artiklarna 53, 54, 57 och 58.

¹⁸³ I domen av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432), slog domstolen fast att Ungern hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 63 FEUF jämförd med artikel 17 i stadgan. I punkt 65 i den domen slog domstolen fast att när en medlemsstat tillämpar undantag som föreskrivs i unionsrätten för att motivera ett hinder mot en grundläggande frihet som garanteras i fördraget, ska den anses ”tillämpa unionsrätten”, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. Se även dom av den 18 juni 2020, kommissionen/Ungern (Insyn i föreningar) (C-78/18, EU:C:2020:476, punkterna 101–104), och dom av den 6 oktober 2020, kommissionen/Ungern (Högre utbildning) (C-66/18, EU:C:2020:792, punkterna 212–216).

¹⁸⁴ Se, analogt, dom av den 10 juni 2021, Land Oberösterreich (Bostadsbidrag) (C-94/20, EU:C:2021:477, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

¹⁸⁵ Dom av den 26 februari 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105).

¹⁸⁶ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 september 2020, NK (Tjänstepension till högre tjänstemän) (C-223/19, EU:C:2020:753, punkterna 78 och 79).

¹⁸⁷ Det följer av fast rättspraxis att den omständigheten att dessa uppgifter ingår i ett professionellt sammanhang inte innebär att de förlorar sin egenskap av personuppgifter. Dom av den 9 mars 2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

avses i artikel 4.2 i dataskyddsförordningen.¹⁸⁸ Under antagandet att den behandling av domares personuppgifter som avses i förevarande anmärkning omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde och således regleras av unionsrätten har domstolen behörighet att bedöma huruvida Republiken Polens antagande av den nationella lagstiftningen i fråga strider mot artiklarna 7 och 8.1 i stadgan. Vad gäller Republiken Polens påstående att dataskyddsförordningen inte är tillämplig på organisationen och/eller förvaltningen av domstolsväsendet i medlemsstaterna, eftersom denna verksamhet enligt artikel 2.2 a i dataskyddsförordningen inte omfattas av unionsrättens materiella tillämpningsområde, har domstolen slagit fast att även om det är medlemsstaterna som har befogenhet att organisera domstolsväsendet i respektive stat, är de skyldiga att därvid iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten.¹⁸⁹ Dataskyddsförordningen har ett mycket brett materiellt tillämpningsområde. I artikel 2.1 i dataskyddsförordningen föreskrivs att den ”ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register”. Enligt artikel 2.2 a–2.2 d i dataskyddsförordningen ska behandling av personuppgifter undantas från förordningens materiella tillämpningsområde i vissa fall. Ett av dessa undantag anges i artikel 2.2 a i dataskyddsförordningen, där det föreskrivs att den inte ska tillämpas på behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten.¹⁹⁰

233. I domen Latvijas Republikas Saeima (Prickning)¹⁹¹ fastslog domstolen¹⁹² att genom artikel 2.2 a i dataskyddsförordningen, jämförd med skäl 16 däri,¹⁹³ undantas från förordningens tillämpningsområde behandling av personuppgifter som statliga myndigheter utför som ett led i en verksamhet som syftar till att upprätthålla nationell säkerhet eller en verksamhet som kan placeras endast i den kategorin. Den omständigheten att en verksamhet endast kan bedrivas av staten eller av en offentlig myndighet räcker således inte för att detta undantag automatiskt ska vara tillämpligt på en sådan verksamhet. I motsats till vad Republiken Polen har hävdad innebär artikel 2.2 a i dataskyddsförordningen inte att organisationen och/eller förvaltningen av domstolsväsendet i medlemsstaterna är undantagna från denna förordnings materiella tillämpningsområde.¹⁹⁴

¹⁸⁸ Se, analogt, dom av den 27 september 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, punkterna 33 och 34). Se även dom av den 24 februari 2022, Valsts ieņēmumu dienests (Behandling av personuppgifter för skatteändamål) (C-175/20, EU:C:2022:124, punkterna 33–35). Artikel 4.2 i dataskyddsförordningen, i vilken det hänvisas till ”en åtgärd”, har ett mycket brett tillämpningsområde.

¹⁸⁹ Dom av den 29 mars 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, punkt 88 och där angiven rättspraxis).

¹⁹⁰ Undantagen i artikel 2.2 i dataskyddsförordningen ska tolkas restriktivt. Dom av den 24 februari 2022, Valsts ieņēmumu dienests (Behandling av personuppgifter för skatteändamål) (C-175/20, EU:C:2022:124, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

¹⁹¹ Dom av den 22 juni 2021 (C-439/19, EU:C:2021:504, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

¹⁹² Med hänvisning till artikel 2.2 a i dataskyddsförordningen och artikel 51.1 i stadgan har generaladvokaten Szpunar ansett att logiken i stadgan är en annan än den i dataskyddsförordningen. Syftet med stadgan är att lägga en hämsko på unionsinstitutionernas och medlemsstaternas maktutövning när dessa bedriver verksamhet som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde och att se till att enskilda förfogar över verktyg för att göra gällande de rättigheter som de har i det sammanhanget. Skydd av personuppgifter är emellertid inte endast en fråga om en grundläggande rättighet. Som framgår av artikel 16 FEUF utgör dataskydd som sådant ett av unionens politikområden. Dataskyddsförordningen är avsedd att tillämpas på varje form av behandling av personuppgifter, oberoende av ämnesområde och vilka parter som utför den. Se förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Latvijas Republikas Saeima (Prickning) (C-439/19, EU:C:2020:1054, punkterna 50–52).

¹⁹³ Där det hänvisas till verksamhet rörande nationell säkerhet och verksamhet inom ramen för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

¹⁹⁴ Det ska för fullständighetens skull tilläggas att artikel 2.2 b–c i dataskyddsförordningen inte undantar organisationen av domstolsväsendet eller den dömande verksamheten från förordningens tillämpningsområde. Republiken Polen har inte åberopat undantaget i artikel 2.2 d i dataskyddsförordningen, vilket avser behandling av personuppgifter som behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Inget i handlingarna i målet tyder på att de nationella bestämmelserna i fråga har något av dessa syften som sitt mål. Republiken Polen har angett att syftet med att ålägga dessa skyldigheter är att tillhandahålla parterna information för att underlätta ingivandet av en motiverad jävsinvändning mot en domare.

234. Det ska dessutom påpekas att ett antal särskilda undantag i dataskyddsförordningen begränsar dess tillämpning med avseende på ”domstolarnas dömande verksamhet”.¹⁹⁵ Dataskyddsförordningen undantar således inte organisationen av domstolsväsendet eller den dömande verksamheten från förordningens tillämpningsområde i sig, utan begränsar i stället tillämpningen av vissa av dess bestämmelser i ett antal specifika fall.

235. Organisationen och/eller förvaltningen av domstolsväsendet i medlemsstaterna är följaktligen inte en verksamhet som faller utanför unionsrättens materiella tillämpningsområde i enlighet med artikel 2.2 a i dataskyddsförordningen.¹⁹⁶ Nationella bestämmelser som föreskriver om behandling av personuppgifter som omfattas av tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen måste vara förenliga med denna förordning och underförstått respektera de grundläggande rättigheter som stadfästs i stadgan. Mot bakgrund av det mål som anges i artikel 1.2 i dataskyddsförordningen, att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter, uppfyller sådan behandling kraven i artiklarna 7 och 8 i stadgan, i den mån som villkoren för en laglig behandling av personuppgifter i denna förordning är uppfyllda.¹⁹⁷

236. Ett av syftena med dataskyddsförordningen är, som det framgår av skäl 10 däri, att säkra en hög skyddsnivå för fysiska personer inom Europeiska unionen. För detta ändamål syftar den till att säkerställa en konsekvent och enhetlig tillämpning av bestämmelserna om skydd av fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter vid behandling av personuppgifter i hela unionen. Som det anges i skäl 4 i dataskyddsförordningen är rätten till skydd av personuppgifter inte en absolut rättighet, utan måste förstås utifrån sin uppgift i samhället och vägas mot andra grundläggande rättigheter i enlighet med proportionalitetsprincipen.

237. Med förbehåll för de undantag som medges i artikel 23 i dataskyddsförordningen ska all behandling av personuppgifter vara förenlig med de principer som reglerar denna behandling och de rättigheter som registrerade personer har enligt kapitel II respektive III i förordningen. All behandling av personuppgifter ska i synnerhet dels stå i överensstämmelse med de principer som anges i artikel 5 i dataskyddsförordningen, dels uppfylla de villkor som anges i artikel 6 i samma förordning.¹⁹⁸

238. Enligt artikel 5.1 a, b, c och d i dataskyddsförordningen ska personuppgifter behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade, samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till dessa ändamål samt vara riktiga och om nödvändigt uppdaterade.

¹⁹⁵ Se artiklarna 9.2 f, 37.1 a och 55.3 i dataskyddsförordningen. Se även undantaget i artikel 23.1 f i dataskyddsförordningen med avseende på skydd av rättsväsendets oberoende och rättsliga åtgärder.

¹⁹⁶ Såsom Republiken Finland påpekade vid förhandlingen.

¹⁹⁷ Se, analogt, dom av den 27 september 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, punkt 102).

¹⁹⁸ Dom av den 6 oktober 2020, La Quadrature du Net m.fl. (C-511/18, C-512/18 och C-520/18, EU:C:2020:791, punkt 208 och där angiven rättspraxis). Enligt artikel 23 i dataskyddsförordningen får unionen och medlemsstaterna införa en ”lagstiftningsåtgärd” som begränsar tillämpningsområdet för de skyldigheter och rättigheter som föreskrivs i bland annat artikel 5, i den mån dess bestämmelser motsvarar de rättigheter och skyldigheter som fastställs i artiklarna 12–22, om en sådan begränsning sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle. I artikel 23.1 f i dataskyddsförordningen föreskrivs att begränsningar får göras i syfte att säkerställa ”skydd av rättsväsendets oberoende och rättsliga åtgärder”. Republiken Polen har inte hänvisat till denna bestämmelse och har särskilt angett att målet med bestämmelserna i den nationella lagstiftningen i fråga inte rör rättsväsendets oberoende.

239. Kommissionen har inte hävdad att Republiken Polen har åsidosatt någon av de principer för behandling av personuppgifter som fastställs i artikel 5 i dataskyddsförordningen.¹⁹⁹ När det gäller artikel 6 i dataskyddsförordningen konstaterades i domen *Latvijs Republikas Saeima (Prickning)*²⁰⁰ att den bestämmelsen innehåller en uttömmande och begränsande uppräkningslista av de fall där behandling av personuppgifter kan anses vara tillåten. För att behandling av personuppgifter ska betraktas som laglig måste den vara hänförlig till något av de fall som anges i den bestämmelsen.²⁰¹

240. Enligt artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen är behandling av personuppgifter laglig endast om den är nödvändig för att uppfylla en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.²⁰² Enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen är behandling av personuppgifter laglig endast om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.²⁰³ Eftersom behandlingen av personuppgifter i förevarande fall är föreskriven i lag, ska granskningen av huruvida den är laglig göras mot bakgrund av artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. Enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen ska den rättsliga grunden för den behandling som avses i artikel 6.1 c däri fastställas i enlighet med unionsrätten eller den medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av,²⁰⁴ och denna rättsliga grund bestämmer ändamålet med behandlingen. I artikel 6.3 i dataskyddsförordningen föreskrivs dessutom att unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. I skäl 39 i dataskyddsförordningen anges att personuppgifter endast bör behandlas om syftet med behandlingen inte rimligen kan uppnås genom andra medel.

¹⁹⁹ Det görs inte i samtliga fall tydlig åtskillnad mellan de principer som fastställs i artikel 5 i dataskyddsförordningen och den lagliga behandlingen som avses i artikel 6 däri och de båda bestämmelserna överlappar i viss mån varandra. Kommissionen har inte hävdad att de nationella bestämmelserna i fråga strider mot artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen om uppgiftsminimering, eftersom den anser att såsom behandlingen av personuppgifterna i fråga preciseras i de nationella bestämmelserna är den olaglig i sin helhet.

²⁰⁰ Dom av den 22 juni 2021 (C-439/19, EU:C:2021:504, punkt 99).

²⁰¹ Medlemsstaterna får varken foga ytterligare principer för lagligheten av behandlingen av personuppgifter till de som nämns i artikel 6 i dataskyddsförordningen eller föreskriva ytterligare villkor som påverkar räckvidden av de sex principer som föreskrivs däri. För att behandlingen av personuppgifter ska vara laglig måste den därför omfattas av något av de sex fall som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. Se, analogt, dom av den 11 december 2019, *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA* (C-708/18, EU:C:2019:1064, punkterna 37 och 38).

²⁰² Republiken Polen bekräftade vid förhandlingen att alla förklaringar som inges av domare, utom de som inges av ordförandena på appellationsdomstolarna, sänds till den behöriga appellationsdomstolen och offentliggörs på dess webbplats. Ordförandena på appellationsdomstolarna inges sina förklaringar till justitieministern (artikel 88a § 4 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation). I artikel 45 § 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 8 § 2 i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation föreskrivs bland annat att domare vid Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ska inges sina förklaringar till första ordföranden på Högsta domstolen respektive första ordföranden på Högsta förvaltningsdomstolen och de sistnämnda ska inges sina förklaringar till KRS. Enligt Republiken Polen offentliggörs personuppgifterna avseende ordförandena på appellationsdomstolarna av justitieministern, som således är personuppgiftsansvarig enligt artikel 4.7 i dataskyddsförordningen, eftersom han eller hon bestämmer "medlen för behandlingen av personuppgifter". Ordförandena på appellationsdomstolarna är personuppgiftsansvariga för personuppgifterna avseende vanliga domare. Första ordföranden på Högsta domstolen och första ordföranden på Högsta förvaltningsdomstolen är personuppgiftsansvariga för personuppgifterna avseende domare vid deras respektive domstol och KRS är personuppgiftsansvarig för personuppgifterna avseende första ordföranden på Högsta domstolen och första ordföranden på Högsta förvaltningsdomstolen. Behandlingen i fråga är nödvändig för att justitieministern, ordförandena på appellationsdomstolarna, första ordföranden på Högsta domstolen respektive på Högsta förvaltningsdomstolens och KRS ska kunna fullgöra sina förpliktelser enligt artikel 88a i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation, artikel 45 § 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 8 § 2 i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation. Se artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen.

²⁰³ Jag nämner dessa bestämmelser, eftersom kommissionen har hänvisat till dem.

²⁰⁴ Se även artikel 52.1 i stadgan.

241. De rättigheter som stadfästs i artiklarna 7 och 8 i stadgan och i dataskyddsförordningen är inte absoluta rättigheter, utan ska förstås utifrån sin uppgift i samhället.²⁰⁵ Enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan, såsom rätten till respekt för privatlivet och familjelivet och rätten till skydd av personuppgifter, vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Enligt proportionalitetsprincipen är begränsningar motiverade endast om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller av behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Domstolen har också konstaterat att lagstiftning som innebär ett ingrepp i de grundläggande rättigheterna till respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter måste innehålla tydliga och precisa bestämmelser som reglerar dess räckvidd och tillämpning.²⁰⁶

242. Kommissionens femte anmärkning fokuserar på huruvida de nationella bestämmelserna i fråga är proportionerliga. Kommissionen har inte hävdad att målet att säkerställa tillgång till en opartisk domstol inte är i det allmännas intresse²⁰⁷ och att behandlingen inte är förenlig med artikel 6.1 c och 6.3 i dataskyddsförordningen och artikel 52.1 i stadgan av den anledningen.²⁰⁸ Det räcker att konstatera att inom områden som omfattas av unionsrätten måste medlemsstaterna enligt artikel 19.1 andra stycket FEU säkerställa tillgång till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.²⁰⁹ Kommissionen har i huvudsak hävdad att de nationella bestämmelserna är rättsstridiga, eftersom de inte är vare sig ändamålsenliga eller nödvändiga för att uppnå det mål som Republiken Polen har uppgett, vilket är att säkerställa domstolarnas opartiskhet.

243. I artikel 9.1 i dataskyddsförordningen förbjuds uttryckligen behandling av vissa preciserade kategorier av personuppgifter som bedöms vara särskilt känsliga.²¹⁰ Enligt artikel 88a i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation²¹¹ ska information lämnas om domares 1) medlemskap i en förening,²¹² inbegripet innehavda befattningar och medlemskapets längd, 2) befattning i en ideell stiftelse och period under vilken befattningen innehafts samt 3) medlemskap i ett politiskt parti innan han eller hon utnämndes till domare eller under utövandet av detta ämbete före den 29 december 1989. Medlemskap i en förening eller innehavd befattning i en ideell stiftelse skulle kunna avse medlemskap eller innehavd befattning i en fackförening, en idrottsförening, en filosofisk gemenskap eller en social klubb. Begreppen medlemskap och innehavd befattning är odefinierade och skulle kunna avse formella eller informella medlemskap eller befattningar. Lydelsen i de nationella bestämmelser som är under granskning är så vid och oprecis att den potentiellt omfattar nästan alla former av

²⁰⁵ Dom av den 16 juli 2020, Facebook Ireland och Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, punkt 172 och där angiven rättspraxis).

²⁰⁶ Dom av den 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Prickning) (C-439/19, EU:C:2021:504, punkt 105).

²⁰⁷ Målet att stärka domares opartiskhet och politiska neutralitet och förtroendet för deras opartiskhet kan omfattas av begreppet att säkerställa tillgång till en opartisk domstol.

²⁰⁸ Kommissionen har inte heller hävdad att de nationella bestämmelserna i fråga inte är tillräckligt precisa och klara eller inte hänvisar till det mål som de eftersträvar, såsom det krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen. Även om de ifrågavarande nationella bestämmelsernas syfte inte uppenbart framgår av deras lydelse, är detta således inte den grund på vilken kommissionen har hävdad att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.

²⁰⁹ Se även artikel 45.1 i Republiken Polens konstitution.

²¹⁰ I skäl 51 i dataskyddsförordningen anges att personuppgifter som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheter och friheter bör åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandling av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna.

²¹¹ Vilken i de flesta praktiska avseenden är identisk med artikel 45 § 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 8 § 2 i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation.

²¹² I artikel 88a i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation används begreppen "zrzeszenie" och "stowarzyszenie", vilka båda kan översättas med "förening". Medan begreppet "stowarzyszenie" definieras i den polska lagen av den 7 april 1989 om föreningar, finns det ingen definition av begreppet "zrzeszenie", vilket är vidare än och inbegriper begreppet "stowarzyszenie". "Zrzeszenie" avser alla sammanslutningar av personer som bildats för ett gemensamt syfte.

sammanslutningar mellan människor. Förutom i artikel 88a § 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation åläggs i de nationella bestämmelserna i fråga dessutom inga tidsgränser för de uppgifter som krävs. En domare skulle potentiellt kunna behöva lämna uppgifter om medlemskap i en amatöridrottsförening när han eller hon var barn.

244. De ifrågasatta bestämmelserna har således en mycket vid räckvidd. Kravet på att lämna in en skriftlig förklaring om medlemskap i ett politiskt parti eller en förening eller om innehavd befattning i en ideell stiftelse för obegränsad tid bakåt och offentliggörandet av dessa uppgifter kan utgöra behandling av personuppgifter som avslöjar en domares politiska åsikter, filosofiska övertygelse eller medlemskap i en fackförening.

245. Artikel 9.1 i dataskyddsförordningen förbjuder insamling och offentliggörande av känsliga personuppgifter som avslöjar bland annat politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i en fackförening. I artikel 9.2 i dataskyddsförordningen föreskrivs vissa undantag från detta förbud. Enligt det undantag som föreskrivs i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen får sådana personuppgifter behandlas när behandlingen ”är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen”.²¹³

246. Det kan också påpekas att Republiken Polen inte har angett att den har vidtagit några åtgärder för att skydda domares grundläggande rättigheter enligt artiklarna 7 och 8.1 i stadgan eller enligt dataskyddsförordningen, särskilt artiklarna 6 och 9, såsom det krävs enligt artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen, i syfte att mildra inverkan av de bestämmelser som den har antagit.

247. Enbart på denna grund verkar Republiken Polen att ha åsidosatt domares grundläggande rätt till respekt för privatlivet och deras rätt till skydd av personuppgifter, vilka garanteras genom artiklarna 7 och 8.1 i stadgan och artiklarna 6.1 c och e, 6.3 och 9.1 i dataskyddsförordningen.

248. För fullständighetens skull ska jag ändå granska huruvida de nationella bestämmelserna i fråga är ändamålsenliga eller nödvändiga för att uppnå det mål som Republiken Polen har angett, att säkerställa domstolsväsendets opartiskhet. Att säkerställa tillgången till en oavhängig och opartisk domstol utgör ett viktigt allmänt intresse²¹⁴ i den mening som avses i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen. Ökad insyn i domares tidigare medlemskap i stiftelser, föreningar med flera kan i princip förbättra allmänhetens förtroende för domares oavhängighet och opartiskhet.

²¹³ Förbudet i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen ska, med förbehåll för de undantag som anges i förordningen, tillämpas på alla typer av behandling av de särskilda kategorier av uppgifter som avses i nämnda bestämmelse och på alla som är ansvariga för sådan behandling (dom av den 24 september 2019, GC m.fl. (Borttagande av länkar till känsliga uppgifter), C-136/17, EU:C:2019:773, punkt 42). Skyddet för den grundläggande rätten till respekt för privatlivet som garanteras i artiklarna 7 och 8.1 i stadgan kräver dessutom att undantag från och begränsningar av skyddet för personuppgifter ska inskränkas till vad som är strängt nödvändigt. Se, analogt, dom av den 11 december 2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, punkt 28), och dom av den 5 april 2022, Commissioner of the Garda Síochána m.fl. (C-140/20, EU:C:2022:258, punkt 52). Se även dom av den 3 oktober 2019, A m.fl. (C-70/18, EU:C:2019:823, punkt 29), avseende artikel 8.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 1995, s. 31), vilken motsvarar artikel 9.1 i dataskyddsförordningen.

²¹⁴ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 mars 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, punkt 95). Kraven på oavhängighet och opartiskhet bygger på att det finns regler som är av sådan beskaffenhet att de undanröjer allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande domares pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter och deras neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras (punkt 119). Eftersom tillgången till en opartisk domstol är grundläggande för rättsstatsprincipen, är det ifrågavarande målet inte endast i allmänt intresse utan uppfyller det högre kravet i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen på att utgöra ett ”viktigt allmänt intresse”.

249. Det har inte fastställts att det var nödvändigt att anta de nationella bestämmelserna i fråga i syfte att eftersträva det mål som de påstås eftersträva. För det första anges inte i nämnda nationella bestämmelser skälen till att de antogs. För det andra har Republiken Polen under förevarande förfarande inte bevisat att det var nödvändigt att anta dem. Republiken Polen har inte angett att de nationella bestämmelser om domstolsväsendets opartiskhet och jävsinvändning mot domare som var i kraft innan de nuvarande bestämmelserna antogs var otillräckliga eller att allmänheten saknade förtroende för oavhängigheten hos domare i Polen. De nationella bestämmelserna i fråga verkar grunda sig på ett antagande att allmänheten uppfattar domare som partiska. Detta är särskilt uppenbart när det gäller kravet i artikel 88a § 3 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation avseende en domares medlemskap i ett politiskt parti under ämbetstiden före den 29 december 1989. I domen i målet *Getin Noble Bank*²¹⁵ slog domstolen fast att utnämningen av en domare när Folkrepubliken Polen var en kommuniststat inte i sig kan ge upphov till rimliga och allvarliga tvivel hos enskilda rättssubjekt om en domares oavhängighet och opartiskhet när denne utövar sina rättsliga funktioner trettio år senare.

250. När det gäller huruvida ändamålet med behandlingen inte rimligen skulle kunna uppnås med andra medel, ska det påpekas att även om de nationella bestämmelserna i fråga, som Republiken Polen har hävdad, gör det möjligt att i enskilda fall kontrollera att en domare som prövar ett mål inte har ägnat sig åt verksamhet som kan ge intrycket att han eller hon inte är fullständigt objektiv, ger de den breda allmänheten möjlighet att få tillgång till de känsliga personuppgifterna i fråga.²¹⁶ Det angivna ändamålet med de nationella bestämmelserna kunde ha uppnåtts med betydligt mindre ingripande medel, till exempel genom att ge parternas advokater i ett mål tillgång till uppgifterna i fråga och begränsa deras möjligheter att senare avslöja uppgifter som inte har något samband med det särskilda och avgränsade ändamålet att säkerställa domstolarnas opartiskhet.

251. Behandlingen av de känsliga personuppgifterna i fråga utgör en allvarlig begränsning av domares rätt till respekt för privatlivet och deras rätt till skydd av personuppgifter enligt artiklarna 7 och 8.1 i stadgan och enligt dataskyddsförordningen. Detta går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas med behandlingen.

252. Jag föreslår därför att domstolen ska slå fast att artikel 88a i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation, artikel 45 § 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 8 § 2 i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation utgör ett åsidosättande av artiklarna 7 och 8.1 i stadgan och artiklarna 6.1 c och e, 6.3 och 9.1 i dataskyddsförordningen.

VII. Rättegångskostnader

253. Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

254. I förevarande fall har kommissionen och Republiken Polen yrkat att respektive motpart ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

²¹⁵ Dom av den 29 mars 2022 (C-132/20, EU:C:2022:235, punkt 107).

²¹⁶ Sådana personer kan ha tillgång till känsliga personuppgifter av skäl som är helt utan samband med det mål av allmänt intresse som Republiken Polen har åberopat. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 2021, *Latvijs Republikas Saeima (Prickning)* (C-439/19, EU:C:2021:504, punkt 118).

255. Eftersom kommissionen har yrkat att Republiken Polen ska ersätta rättegångskostnaderna och Republiken Polen har tappat målet, utom vad gäller den andra anmärkningen, ska den sistnämnda parten förpliktas att ersätta fyra femtedelar av rättegångskostnaderna, inbegripet fyra femtedelar av kostnaderna för det interimistiska förfarandet.

256. Enligt artikel 140.1 i domstolens rättegångsregler ska medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland och Konungariket Sverige ska således bära sina rättegångskostnader.

VIII. Förslag till avgörande

257. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska

- fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), mot bakgrund av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna avseende artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, genom att anta och bibehålla artiklarna 42a §§ 1 och 2 och 55 § 4 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), 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 de allmänna domstolarnas organisation), artiklarna 26 § 3 och 29 §§ 2 och 3 i ustawa o Sądzie Najwyższym (lag om Högsta domstolen) av den 8 december 2017 (Dz. U. 2018, position 5), i dess lydelse enligt ändringslagen (nedan kallad den ändrade lagen om Högsta domstolen), artikel 5 §§ 1a och 1b i ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (lag om förvaltningsdomstolarnas organisation) av den 25 juli 2002 (Dz. U. 2002, position 1269), i dess lydelse enligt ändringslagen (nedan kallad den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation), samt artikel 8 i ändringslagen, vilka innebär att det inte är tillåtet för någon nationell domstol att granska efterlevnaden av de unionsrättsliga kraven på att en domstol ska vara oavhängig och opartisk och ha inrättats enligt lag,
- fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, och artikel 267 FEUF genom att anta och bibehålla punkterna 2 och 3 i artikel 107 § 1 i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation samt punkterna 1–3 i artikel 72 § 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen, vilka innebär att en granskning av efterlevnaden av de unionsrättsliga kraven på att en domstol ska vara oavhängig och opartisk och ha inrättats enligt lag kan klassificeras som en disciplinär överträdelse,
- fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU genom att ge Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen), vars oavhängighet och opartiskhet inte är garanterad, behörighet att pröva och avgöra mål som direkt påverkar domares och domarassessorers ställning och ämbetsutövning, såsom dels ansökningar om tillstånd att inleda ett straffrättsligt

förfarande mot domare och domarassessorer eller om att häkta dem, dels arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål med avseende på domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och frågor som rör pensionering av dessa domare,

- fastställa att Republiken Polen har åsidosatt rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd av personuppgifter, vilka garanteras genom artiklarna 7 och 8.1 i stadgan och artiklarna 6.1 c och e, 6.3 och 9.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), genom att anta och bibehålla artikel 88a i den ändrade lagen om de allmänna domstolarnas organisation, artikel 45 § 3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 8 § 2 i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolarnas organisation,
- förplikta Republiken Polen att ersätta fyra femtedelar av rättegångskostnaderna, inbegripet fyra femtedelar av kostnaderna för det interimistiska förfarandet,
- förplikta Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland och Konungariket Sverige att bära sina rättegångskostnader.