



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

A.M. COLLINS

fremSAT den 15. december 2022¹

Sag C-204/21

**Europa-Kommissionen
mod**

Republikken Polen

»Artikel 258 TEUF – traktatbrud – disciplinærordning for dommere – retsstatsprincippet – dommeres uafhængighed – effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 267 TEUF – kontrol af overholdelsen af EU-retens krav vedrørende en uafhængig og upartisk domstol – enekompetence for Izba Kontroli Nadzwyższej i Spraw Publicznych (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) – spørgsmålet, om Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdelingen) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) er uafhængig – retten til respekt for privatliv – retten til beskyttelse af personoplysninger – forordning (EU) 2016/679«

Indhold

I.	Søgsmålets omfang	3
II.	Retsforskrifter – polsk ret	4
	A. Den ændrede lov om den øverste domstol	4
	B. Den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation	7
	C. Den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation	8
	D. Ændringsloven – overgangsbestemmelser	9
III.	Den administrative procedure	10
IV.	Retsforhandlingerne for Domstolen	10

¹ – Originalsprog: engelsk.

V.	Den lovgivningsmæssige kontekst	13
VI.	Retlig bedømmelse	19
A.	Det andet klagepunkt – enekompetencen for afdelingen for ekstraordinær prøvelse til at behandle klagepunkter og retlige spørgsmål vedrørende en retsinstans' eller en dommers manglende uafhængighed	19
1.	Parternes argumenter	19
2.	Bedømmelse	24
a)	Formaliteten	24
b)	Realiteten	26
B.	Det første klagepunkt – forbuddet mod, at nationale retsinstanser efterprøver, om det EU-retlige krav om adgang til effektive retsmidler ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er opfyldt	31
1.	Parternes argumenter	31
2.	Bedømmelse	35
a)	Formaliteten	35
b)	Realiteten	36
1)	Indledende bemærkninger – omfanget af Kommissionens første og andet klagepunkt	36
2)	Retten til effektive retsmidler ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov	36
C.	Det tredje klagepunkt – kvalificeringen af en efterprøvelse af, om de EU-retlige krav vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er opfyldt, som en disciplinærforsøgelse	40
1.	Parternes argumenter	40
2.	Bedømmelse	45
a)	Indledende bemærkninger om omfanget af Kommissionens andet og tredje klagepunkt	45
b)	Disciplinærsager	45
D.	Det fjerde klagepunkt – disciplinærafdelingens kompetence til at træffe afgørelse i sager, der har en direkte indvirkning på dommeres og hjælpedommeres retsstilling og udøvelsen af deres embede	50
1.	Parternes argumenter	50
2.	Bedømmelse	53

E.	Det femte klagepunkt – tilsidesættelsen af dommernes grundlæggende ret til respekt for deres privatliv og ret til beskyttelse af personoplysninger	56
1.	Parternes argumenter	56
2.	Bedømmelse	60
VII.	Sagsomkostninger	67
VIII.	Forslag til afgørelse	67

I. Søgsmålets omfang

1. Dette søgsmål i henhold til artikel 258 TEUF udspringer af Republikken Polens vedtagelse den 20. december 2019 af ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om de almindelige domstoles organisation, lov om den øverste domstol og visse andre love)² (herefter »ændringsloven«). Kommissionen har nærmere bestemt gjort gældende, at visse bestemmelser i ændringsloven er i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), artikel 267 TEUF, princippet om EU-rettens forrang og retten til respekt for privatlivet og retten til beskyttelse af personoplysninger, som er fastsat i chartrets artikel 7 og artikel 8, stk. 1, og i artikel 6, stk. 1, litra c) og e), artikel 6, stk. 3, og artikel 9, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse)³ (herefter »databeskyttelsesforordningen«).

2. Kommissionens søgsmål består af fem klagepunkter.

3. Ifølge de tre første klagepunkter, som er forbundne, begrænser eller udelukker ændringsloven nationale retsinstitutters mulighed for at sikre, at enkeltpersoner, som gør rettigheder gældende i henhold til EU-retten, har adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, og udgør dermed en tilsidesættelse af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47 og artikel 267 TEUF. Ifølge de to første klagepunkter tilsidesætter ændringsloven desuden princippet om EU-rettens forrang. I sager, der vedrører anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, skal medlemsstaterne sikre respekt for den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Når det gøres gældende, at denne ret er blevet tilsidesat, skal borgerne principielt have mulighed for at indbringe en klage over denne tilsidesættelse for en national retsinstitutt. Heraf følger, at enhver national retsinstitutt i sager, der vedrører individuelle rettigheder i henhold til EU-retten, skal være i stand til at fastslå en overtrædelse af borgernes ret til at få deres sag behandlet af en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Enhver begrænsning eller udelukkelse af en national retsinstitutt's mulighed for at sikre sig, at

² – Dz. U. af 2020, pos. 190. Ændringsloven trådte i kraft den 14.2.2020.

³ – EUT 2016, L 119, s. 1.

borgere, som gør rettigheder gældende i henhold til EU-retten, har adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, udgør en tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af de førnævnte bestemmelser⁴.

4. Det fjerde klagepunkt vedrører den kompetence, som ændringsloven tillægger Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdelingen ved den øverste domstol, Polen, herefter »disciplinærafdelingen«) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) med hensyn til spørgsmål vedrørende dommeres retsstilling. Kommissionen har anført, at eftersom disciplinærafdelingen ikke opfylder de fastsatte krav vedrørende dommeres uafhængighed og upartiskhed, påvirker den pågældende lov uafhængigheden for dommere, hvis retsstilling er genstand for disciplinærafdelingens kontrol, og tilsidesætter dermed artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

5. Det femte klagepunkt vedrører den forpligtelse, som ændringsloven pålægger dommere til at fremlægge oplysninger om deres offentlige og sociale aktiviteter i sammenslutninger og almennyttige foreninger, herunder medlemskab af et politisk parti, forud for deres udnævnelse, samt offentliggørelsen af disse oplysninger. Kommissionen er af den opfattelse, at disse forpligtelser er uforholdsmæssige og tilsidesætter retten til respekt for privatliv og retten til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved chartrets artikel 7 og artikel 8, stk. 1, og ved databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c) og e), artikel 6, stk. 3, og artikel 9, stk. 1.

II. Retsforskrifter – polsk ret

A. Den ændrede lov om den øverste domstol

6. Ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8. december 2017⁵ oprettede to nye afdelinger inden for den øverste domstol: disciplinærafdelingen og Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (afdeling for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, herefter »afdelingen for ekstraordinær prøvelse«).

7. For så vidt som det er relevant for den foreliggende sag, ændrede ændringsloven loven om den øverste domstol bl.a. ved at indsætte stk. 2-6 i artikel 26, nr. 1a i artikel 27, stk. 1, stk. 3 i artikel 45, stk. 2-5 i artikel 82 og ved at ændre artikel 29 og artikel 72, stk. 1.

8. Artikel 26, stk. 2-6, i den ændrede lov om den øverste domstol bestemmer:

»2. [Afdelingen for ekstraordinær prøvelse] har kompetence til at påkende anmodninger eller erklæringer vedrørende udelukkelse af en dommer eller udpegning af den domstol, for hvilken en sag skal føres, herunder klager om domstolens eller dommerens manglende uafhængighed. Den domstol, der behandler sagen, sender straks en anmodning til formanden for [afdelingen for ekstraordinær prøvelse] om, at sagen behandles i overensstemmelse med de regler, der er fastsat i særskilte bestemmelser. Indgivelsen af en anmodning til formanden for [afdelingen for ekstraordinær prøvelse] indebærer ikke, at den verserende sag skal udsættes.

⁴ – Dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982) (herefter »dommen i sagen A.K. m.fl.«), og af 26.3.2020, Fornyet prøvelse Simpson mod Rådet og HG mod Kommissionen (C-542/18 RX-II og C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232) (herefter »Simpson-dommen«).

⁵ – Dz. U. af 2018, pos. 5. Den trådte i kraft den 3.4.2018.

3. Den i stk. 2 omhandlede anmodning behandles ikke, hvis den vedrører konstatering eller vurdering af lovligheden af en dommers udnævnelse eller dommerens beføjelse til at udøve judicielle funktioner.

4. [Afdelingen for ekstraordinær prøvelse] har kompetence til at træffe afgørelse i sager med påstand om, at afgørelser og endelige domme afsagt af [den øverste domstol], de almindelige domstole, de militære domstole og forvaltningsdomstolene, herunder Naczelny Sąd Administracyjny [(øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Polen)], er ulovlige, såfremt ulovligheden består i at rejse tvivl om retsstillingen for den person, som er udnævnt til en stilling som dommer, og som har truffet afgørelse i sagen.

5. Bestemmelserne om at fastslå, at en endelig dom er ulovlig, finder med de nødvendige ændringer anvendelse på behandlingen af de i stk. 4 omhandlede sager, og bestemmelserne om genoptagelse af en retssag, der er afsluttet ved endelig dom, finder anvendelse i straffesager. Det er ikke nødvendigt umiddelbart at fastslå sandsynligheden for eller indtrædelsen af en skade, der er forvoldt ved afsigelsen af den dom, der er genstand for appellen.

6. En anke med påstand om, at det fastslås, at en endelig dom er ulovlig som omhandlet i stk. 4, kan indbringes for [afdelingen for ekstraordinær prøvelse] uden at være indgivet gennem den retsinstans, som har afsagt den anfægtede dom, selv om en part ikke har udtømt de retsmidler, der står til hans rådighed, herunder ekstraordinær appel til [den øverste domstol].«

9. Artikel 27, stk. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol bestemmer:

»Følgende sager henhører under disciplinærafdelingens kompetence:

[...]

- 1a) sager om tilladelse til at indlede en straffesag mod dommere, hjælpedommere, anklagere og hjælpeanklagere eller til at varetægtsfængsle dem
- 2) arbejdsretlige sager og sager angående sociale sikringsordninger, som vedrører dommerne ved [den øverste domstol]
- 3) sager vedrørende pensionering af en dommer ved [den øverste domstol].«

10. Artikel 29, stk. 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol bestemmer:

»2. I forbindelse med [den øverste domstols] eller dens organers virke kan der ikke rejses tvivl om retmæssigheden af domstole, statslige forfatningsmæssige organer eller retsbeskyttelsesorganer.

3. [Den øverste domstol] eller en anden myndighedsinstans kan hverken fastslå eller bedømme lovligheden af udnævnelsen af en dommer eller af beføjelsen til at udøve judicielle funktioner, der følger heraf.«

11. Artikel 45, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol bestemmer:

»Den i artikel 88a i [den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation] omhandlede erklæring skal indgives af dommere ved [den øverste domstol] til førstepræsidenten for [den

øverste domstol] og af førstepræsidenten ved [den øverste domstol] til [Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale råd for retsvæsenet, herefter »domstolsrådet«)].«

12. Artikel 72, stk. 1, i lov om den øverste domstol har følgende ordlyd:

»En dommer ved [den øverste domstol] kan på det disciplinære plan drages til ansvar for professionelle forseelser (disciplinære fejl), herunder i tilfælde af:

- 1) åbenlys og grov tilsidesættelse af retsregler
- 2) handlinger eller undladelser, der kan hindre eller alvorligt skade en judiciel myndigheds funktion
- 3) handlinger, der rejser tvivl om, hvorvidt der foreligger et ansættelsesforhold med en dommer, virkningen af udnævnelsen af en dommer eller lovligheden af et forfatningsmæssigt organ i Republikken Polen.«

13. I henhold til artikel 73, stk. 1, i lov om den øverste domstol er disciplinærafdelingen den disciplinære retsinstans i anden (og sidste) instans for dommere ved de almindelige domstole og den disciplinære retsinstans i første og anden instans for dommere ved den øverste domstol.

14. Artikel 82 i den ændrede lov om den øverste domstol bestemmer følgende:

»[...]

2. Når [den øverste domstol] behandler en sag, hvori der rejses et retligt spørgsmål om en dommers eller en retsinstans' uafhængighed, udsætter den sagen og henviser dette spørgsmål til en sammensætning af samtlige medlemmer af [afdelingen for ekstraordinær prøvelse].

3. Såfremt [den øverste domstol] i forbindelse med behandlingen af en anmodning som omhandlet i artikel 26, stk. 2, nærer alvorlig tvivl om fortolkningen af de retlige bestemmelser, der skal danne grundlag for afgørelsen, kan den udsætte sagen og henvise et retligt spørgsmål til en sammensætning af samtlige medlemmer af [afdelingen for ekstraordinær prøvelse].

4. Når [afdelingen for ekstraordinær prøvelse] træffer en afgørelse som omhandlet i stk. 2 eller 3, er den ikke bundet af en afgørelse truffet af en anden sammensætning af [den øverste domstol], medmindre denne afgørelse har fået retskraft.

5. En afgørelse, der træffes af samtlige medlemmer af [afdelingen for ekstraordinær prøvelse] på grundlag af stk. 2 eller 3, er bindende for alle sammensætninger af [den øverste domstol]. Enhver afvigelse i forhold til en afgørelse, der har opnået retskraft, kræver en fornyet stillingtagen i en ny afgørelse truffet af plenarforsamlingen ved [den øverste domstol], idet vedtagelsen af denne afgørelse kræver deltagelsen af mindst to tredjedele af dommerne i hver af afdelingerne. Artikel 88 finder ikke anvendelse.«

B. Den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation

15. Ændringsloven ændrede ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lov om de almindelige domstoles organisation) af 27. juli 2001⁶ bl.a. ved indsættelse af artikel 42a og et stk. 4 i artikel 55, ligesom artikel 107, stk. 1, og artikel 110, stk. 2a, er ændrede.

16. Artikel 42a i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation har følgende ordlyd:

»1. Inden for rammerne af domstoles eller domstolsorganers virksomhed kan der ikke rejses tvivl om lovligheden af retsinstanser og domstole, statslige forfatningsmæssige organer eller tilsyns- og retsbeskyttelsesorganer.

2. En almindelig domstol eller en anden myndighedsinstans kan hverken fastslå eller bedømme lovligheden af udnævnelsen af en dommer eller af beføjelsen til at udøve judicielle funktioner, der følger heraf.

[...]«

17. Artikel 55, stk. 4, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation fastsætter:

»Dommerne kan træffe afgørelse i alle sager på deres tjenestested og i andre retsinstanser i de i loven fastsatte tilfælde (dommerens kompetence). Bestemmelserne om sagernes fordeling samt om udpegelse og ændring af sammensætninger af dommere begrænser ikke en dommers kompetence og kan ikke påberåbes med henblik på at fastslå, at en sammensætning af dommere er i strid med loven, at en retsinstans har utilstrækkelig kompetence, eller at en person, som ikke er beføjet eller kompetent til at træffe afgørelse, indgår heri.«

18. I henhold til artikel 88a i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation skal alle polske⁷ dommere fremlægge visse oplysninger, som efterfølgende offentliggøres i Biuletyn Informacji Publicznej (bulletin for offentlige oplysninger):

»1. Dommere skal indgive en skriftlig erklæring med angivelse af:

- 1) vedkommendes medlemskab af en sammenslutning, herunder sammenslutningens navn og hjemsted, vedkommendes hverv og medlemskabets varighed
- 2) vedkommendes hverv i et organ i en almennyttig forening, herunder foreningens navn og hjemsted, samt den periode, vedkommende varetog hvervet
- 3) vedkommendes medlemskab af et politisk parti forud for udnævnelsen til et dommerembede og vedkommendes medlemskab af et politisk parti under vedkommendes embedsperiode før den 29. december 1989, herunder partiets navn, vedkommendes hverv og medlemskabets varighed.

⁶ – Dz. U. 2001 nr. 98, pos. 1070.

⁷ – I henhold til artikel 45, stk. 3, i lov om den øverste domstol finder artikel 88a i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation anvendelse på dommere ved den øverste domstol, og i henhold til artikel 8, stk. 2, i ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (lov om forvaltningsdomstolenes organisation) finder den samme bestemmelse anvendelse på dommere ved forvaltningsdomstolene og ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager.

2. De i stk. 1 omhandlede erklæringer skal indgives af dommere til præsidenten for den kompetente appeldomstol og af præsidenter for appeldomstolene til [Minister Sprawiedliwości (justitsministeren)].

3. De i stk. 1 omhandlede erklæringer skal indgives senest 30 dage efter dommerens tiltrædelse af embedet og senest 30 dage efter datoen for forekomsten eller ophøret af de i stk. 1 nævnte omstændigheder.

4. De oplysninger, der indgår i de i stk. 1 omhandlede erklæringer, er offentlige og offentliggøres i bulletin for offentlige oplysninger som omhandlet i lov af 6. september 2001 om adgang til offentlige oplysninger senest 30 dage efter indgivelsen af erklæringen til det kompetente organ.«

19. Artikel 107, stk. 1, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation bestemmer:

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

[...]

2) handlinger eller undladelser, der kan hindre eller alvorligt skade en judiciel myndigheds funktion

3) handlinger, der rejser tvivl om, hvorvidt der foreligger et ansættelsesforhold med en dommer, virkningen af udnævnelsen af en dommer eller lovligheden af et forfatningsmæssigt organ i Republikken Polen

[...]«

20. Artikel 110, stk. 2a, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation fastsætter:

»Disciplinærinstansen for det område, hvorunder den dommer, der er genstand for disciplinærsagen, udøver sit embede, har kompetence til at påkende de sager, der omhandles i artikel 37, stk. 5, og artikel 75, stk. 2, nr. 3. I sagerne omhandlet i artikel 80 og artikel 106zd er den kompetente retsinstans i første instans [den øverste domstol] i en sammensætning med en dommer fra disciplinærafdelingen og i anden instans [den øverste domstol] i en sammensætning med tre dommere fra disciplinærafdelingen.«

C. Den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation

21. Ændringsloven ændrede ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (lov om forvaltningsdomstolenes organisation) af 25. juli 2002⁸ bl.a. ved indsættelse af stk. 1a og 1b i artikel 5, stk. 2, i artikel 8, ligesom artikel 29, stk. 1, og artikel 49, stk. 1, er ændrede.

⁸ – Dz. U. af 2002, pos. 1269.

22. Artikel 5, stk. 1a og 1b, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation bestemmer:

»1a. I forbindelse med en forvaltningsdomstols eller dens organers virksomhed kan der ikke rejses tvivl om lovligheden af retsinstanser og domstole, statslige forfatningsmæssige organer eller tilsyns- og retsbeskyttelsesorganer.

1b. En forvaltningsdomstol eller et andet magtorgan kan ikke fastslå eller bedømme lovligheden af udnævnelsen af en dommer eller af beføjelsen til at udøve judicielle funktioner, der følger heraf.«

23. Artikel 8, stk. 2, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation fastsætter:

»Den i artikel 88a i [den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation] omhandlede erklæring skal indgives af dommere ved en [województwi sąd administracyjny (regional domstol i forvaltningsretlige sager)] til den kompetente præsident ved en regional domstol i forvaltningsretlige sager, af præsidenten ved en regional domstol i forvaltningsretlige sager og dommere ved [Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Polen)] til præsidenten ved [Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager)] og af præsidenten ved [Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager)] til [domstolsrådet].«

24. I henhold til artikel 29, stk. 1, i denne lov finder de disciplinærforseelser, der er fastsat i artikel 107, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, ligeledes anvendelse på dommerne ved forvaltningsdomstolene.

25. I henhold til artikel 49, stk. 1, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation finder de disciplinærforseelser, der er fastsat i artikel 72, stk. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol, ligeledes anvendelse på dommerne ved Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager).

D. Ændringsloven – overgangsbestemmelser

26. I henhold til ændringslovens artikel 8 finder artikel 55, stk. 4, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation anvendelse på sager, der er indledt eller afsluttet før ændringslovens ikrafttræden den 14. februar 2020.

27. Ændringslovens artikel 10 bestemmer:

»1. Bestemmelserne i [lov om den øverste domstol] med de ændringer, der følger af denne lov, finder ligeledes anvendelse på sager, der behandles af [afdelingen for ekstraordinær prøvelse], som er anlagt og ikke er afsluttet ved endelig dom, herunder en beslutning, før denne lovs ikrafttræden.

2. En retsinstans, som behandler en sag som omhandlet i stk. 1, skal straks og senest syv dage efter denne lovs ikrafttræden henvise sagen til [afdelingen for ekstraordinær prøvelse], som kan tilbagekalde tidligere foretagne handlinger, for så vidt som disse forhindrer, at sagens fortsatte behandling sker i overensstemmelse med loven.

3. Handler, som efter datoen for denne lovs ikrafttræden er foretaget i strid med stk. 2 af retsinstanser og parter eller deltagere i en sag som omhandlet i stk. 1, har ingen processuelle virkninger.«

III. Den administrative procedure

28. Da Republikken Polen efter Kommissionens opfattelse har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de bestemmelser, der er anført i punkt 1 i dette forslag til afgørelse, ved vedtagelsen ændringsloven, sendte Kommissionen den 29. april 2020 en åbningsskrivelse til denne medlemsstat. Republikken Polen svarede med skrivelse af 29. juni 2020, hvori den bestred enhver tilsidesættelse af EU-retten.

29. Den 30. oktober 2020 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den fastholdt, at ændringsloven var i strid med de EU-retlige bestemmelser, der er nævnt i åbningsskrivelsen.

30. Den 3. december 2020 fremsendte Kommissionen en supplerende åbningsskrivelse til Republikken Polen på grund af disciplinærafdelingens judicielle virksomhed i sagerne vedrørende dommeres og hjælpedommeres retsstilling i henhold til artikel 27, stk. 1, nr. 1a, 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol, hvilke bestemmelser blev indført ved ændringsloven.

31. I sit svar af 30. december 2020 på Kommissionens begrundede udtalelse af 30. oktober 2020 bestred Republikken Polen de hævdede traktatbrud. Den 4. januar 2021 besvarede Republikken Polen Kommissionens supplerende åbningsskrivelse af 3. december 2020, idet den anførte, at klagepunkterne vedrørende disciplinærafdelingens manglende uafhængighed var ugrundede.

32. Den 27. januar 2021 fremsendte Kommissionen en supplerende begrundet udtalelse vedrørende disciplinærafdelingens judicielle virksomhed i sagerne vedrørende dommeres og hjælpedommeres retsstilling. Ved skrivelse af 26. februar 2021 svarede Republikken Polen, at Kommissionens klagepunkt i den begrundede udtalelse var ugrundet.

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen

33. Ved stævning indleveret den 1. april 2021 har Kommissionen anlagt denne sag i henhold til artikel 258 TEUF. Kommissionen har for Domstolen nedlagt fem påstande om, at det fastslås, at:

»– Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), set i lyset af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, herefter »EMRK«, samt i henhold til artikel 267 TEUF og princippet om EU-rettens forrang, idet den har vedtaget og opretholdt artikel 42a, stk. 1 og 2, og artikel 55, stk. 4, i [den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation], artikel 26, stk. 3, og artikel 29, stk. 2 og 3, i [den ændrede lov om den øverste domstol], artikel 5, stk. 1a og 1b, i [den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation], samt ændringslovens artikel 8, hvorefter det er forbudt for alle nationale retsinstanser at efterprøve, om de EU-retlige krav vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er opfyldt.

- Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, og i henhold til artikel 267 TEUF og princippet om EU-rettens forrang, idet den har vedtaget og opretholdt artikel 26, stk. 2 og 4-6, og artikel 82, stk. 2-5, i den ændrede lov om den øverste domstol, og ændringslovens artikel 10, hvorved [afdelingen for ekstraordinær prøvelse] tillægges enekompetence til at efterprøve klagepunkter og retlige spørgsmål vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en domstol eller en dommer er uafhængig.
- Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, og i henhold til artikel 267 TEUF, idet den har vedtaget og opretholdt artikel 107, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om de almindelige domstole[s organisation], og artikel 72, stk. 1, nr. 1-3, i den ændrede lov om den øverste domstol, hvorefter efterprøvelsen af, om de EU-retlige krav vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er opfyldt, kan kvalificeres som en disciplinærforseelse.
- Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ved at bemyndige [disciplinærafdelingen], hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret, til at træffe afgørelse i sager, der har en direkte indvirkning på dommeres og hjælpedommeres retsstilling og udøvelsen af deres embede, såsom dels anmodninger om tilladelse til at indlede en straffesag mod dommere eller at anholde dem, dels arbejdsretlige eller socialsikringsretlige sager vedrørende dommerne ved [den øverste domstol] og sager om disse dommeres pensionering.
- Republikken Polen har tilsidesat retten til respekt for privatliv og retten til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved artikel 7 og artikel 8, stk. 1, i chartret og artikel 6, stk. 1, litra c), og e), artikel 6, stk. 3, og artikel 9, stk. 1, i [databeskyttelsesforordningen], idet den har vedtaget og opretholdt artikel 88a i den ændrede lov om de almindelige domstole[s organisation], artikel 45, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol, og artikel 8, stk. 2, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolene[s organisation].«

34. Kommissionen har desuden nedlagt påstand om, at Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

35. Republikken Polen har med sit svarskrift, der blev indleveret den 17. juni 2021, nedlagt påstand om frifindelse samt om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

36. Kommissionen og Republikken Polen har indleveret en replik og en duplik henholdsvis den 28. juli 2021 og den 7. september 2021.

37. Kommissionen har ved et særskilt dokument, der blev indleveret den 1. april 2021, begæret, at der blev iværksat foreløbige foranstaltninger i henhold til artikel 279 TEUF, idet den har anmodet Domstolen om at pålægge Republikken Polen, at denne, indtil Domstolen har afsagt dom i denne sag, skal indstille anvendelsen af flere nationale bestemmelser indført ved ændringsloven.

38. Ved kendelse af 14. juli 2021⁹ tog Domstolens vicepræsident Kommissionens anmodning om foreløbige forholdsregler til følge indtil afsigelse af endelig dom i denne sag og udsatte afgørelsen om sagsomkostningerne¹⁰.

39. Den 16. august 2021 anmodede Republikken Polen, der var af den opfattelse, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol, Polen) dom af 14. juli 2021, som blev afsagt i sag P 7/20 (»dom afsagt af Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), sag P 7/20«), medførte ændrede forhold, Domstolen om at ophæve sin kendelse af 14. juli 2021 i overensstemmelse med procesreglementets artikel 163. Republikken Polen anmodede desuden om, at Domstolens Store Afdeling behandlede sagen¹¹.

40. Ved kendelse af 6. oktober 2021¹² forkastede Domstolens vicepræsident Republikken Polens anmodning og udsatte afgørelsen om sagsomkostningerne. I sin kendelse fastslog Domstolens vicepræsident, at princippet om EU-rettens forrang kræver, at alle instanser i medlemsstaterne sikrer, at de EU-retlige regler gennemføres fuldt ud, idet medlemsstaternes nationale ret ikke kan ændre den virkning, som disse forskellige regler tillægges. I henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som er klar, præcis og ubetinget, skal enhver medlemsstat sikre, at retsinstanser, der kan træffe afgørelse vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, opfylder kravene til en effektiv retsbeskyttelse. Nationale bestemmelser om organiseringen af retsvæsenet i medlemsstaterne kan være genstand for en prøvelse i forhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål og som følge heraf foreløbige forholdsregler med henblik på en suspendering af disse bestemmelser i samme forbindelse. Den omstændighed, at en national forfatningsdomstol fastslår, at sådanne forholdsregler er i strid med den pågældende medlemsstats forfatningsorden, ændrer ikke denne vurdering. I medfør af princippet om EU-rettens forrang kan en medlemsstats påberåbelse af nationale retsregler, selv hvis der er tale om forfatningsbestemmelser, ikke være til skade for EU-rettens enhed og effektivitet¹³.

41. I mellemtiden gjorde Kommissionen den 7. september 2021 gældende, at det af de oplysninger, som Republikken Polen havde tilvejebragt ved skrivelse af 16. august 2021, ikke fremgik, at denne medlemsstat havde truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre de foreløbige foranstaltninger, der er nævnt i kendelsen af 14. juli 2021.

⁹ – Kommissionen mod Polen (C-204/21 R, EU:C:2021:593) (herefter »kendelsen af 14. juli 2021«).

¹⁰ – Republikken Polen blev bl.a. pålagt at udsætte:
– anvendelsen af bestemmelserne, som danner grundlag for disciplinærafdelingens kompetence til at træffe afgørelse om anmodninger om tilladelse til at indlede en straffesag mod dommere eller hjælpedommere
– virkningerne af afgørelser, der allerede er truffet af disciplinærafdelingen, som tillader indledning af en strafferetlig forfølgning mod en dommer eller anholdelse af en dommer, og afholde sig fra at indbringe sagerne for en retsinstans, som ikke opfylder kravene til uafhængighed
– anvendelsen af bestemmelserne, der udgør grundlaget for, at disciplinærafdelingen har kompetence til at træffe afgørelse i sager vedrørende retsstillingen og udøvelsen af embedet for dommerne ved den øverste domstol, og afholde sig fra at indbringe disse sager for en retsinstans, som ikke opfylder kravene til uafhængighed
– anvendelsen af bestemmelserne, som gør det muligt at pålægge dommere disciplinært ansvar for at have efterprøvet overholdelsen af kravene vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov
– anvendelsen af nationale bestemmelser, for så vidt som de forbyder de nationale retsinstanser at efterprøve overholdelsen af EU-rettens krav vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov
– anvendelsen af bestemmelserne, hvorefter afdelingen for ekstraordinær prøvelse tillægges enekompetence til at behandle indsigelser mod en dommers eller en retsinstans' manglende uafhængighed.

¹¹ – I den pågældende dom fastslog Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) bl.a., at artikel 4, stk. 3, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 279 TEUF, er uforenelig med artikel 2, artikel 7, artikel 8, stk. 1, og artikel 90, stk. 1, i Republikken Polens forfatning, sammenholdt med sidstnævntes artikel 4, stk. 1. Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) fastslog, at Domstolen overskred sin kompetence og traf afgørelse ultra vires ved at pålægge Republikken Polen foreløbige forholdsregler vedrørende de polske domstoles organisering og kompetence samt den procedure, der skal følges ved disse domstole. Kendelse af 6.10.2021, Polen mod Kommissionen (C-204/21 R-RAP, EU:C:2021:834, præmis 10 og 11).

¹² – Polen mod Kommissionen (C-204/21 R-RAP, EU:C:2021:834).

¹³ – Kendelse af 6.10.2021, Polen mod Kommissionen (C-204/21 R-RAP, EU:C:2021:834, præmis 18-24).

Kommissionen anførte, at det med henblik på at sikre den fulde virkning af kendelsen af 14. juli 2021 og at sikre en effektiv anvendelse af EU-retten samt overholdelse af retsstatsprincipperne og Unionens retsordens integritet var nødvendigt at pålægge Republikken Polen at betale en daglig tvangsbøde på et beløb, der kunne tilskynde denne medlemsstat til hurtigst muligt at give de midlertidige foranstaltninger, der er fastsat i denne kendelse, fuld virkning. Republikken Polen gjorde gældende, at alle nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af kendelsen af 14. juli 2021 var blevet vedtaget.

42. Ved kendelse af 27. oktober 2021¹⁴ tilpligtede Domstolens vicepræsident Republikken Polen at betale Kommissionen en tvangsbøde på 1 000 000 EUR om dagen fra den dato, hvor sidstnævnte kendelse blev meddelt Republikken Polen, og indtil denne medlemsstat efterlever de forpligtelser, der følger af kendelsen af 14. juli 2021, eller i mangel heraf indtil datoen for afsigelsen af den dom, der afslutter behandlingen af den foreliggende sag, og udsatte afgørelsen om sagsomkostningerne.

43. Ved kendelse af 30. september 2021 meddelte præsidenten for Domstolen Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Kongeriget Sverige tilladelse til at intervenere i den foreliggende sag til støtte for de påstande, der var blevet nedlagt af Kommissionen. Disse medlemsstater har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen.

44. Ved afgørelse af 7. oktober 2021 har Domstolens præsident besluttet, at den foreliggende sag skal pådømmes forud for andre i medfør af procesreglementets artikel 53, stk. 3.

45. I retsmødet den 28. juni 2022 har Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen, Republikken Finland og Kongeriget Sverige samt Kommissionen afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Domstolen.

V. Den lovgivningsmæssige kontekst

46. Med henblik på afgørelsen af de spørgsmål, som Domstolen er blevet forelagt i forbindelse med dette traktatbrudssøgsmål, bør der henvises til følgende etablerede retlige udsagn.

47. Den Europæiske Union bygger på medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund, der er præget af retfærdighed¹⁵. Gensidig tillid mellem medlemsstaterne og navnlig mellem deres domstole er baseret på en forudsætning om, at medlemsstaterne deler en række fælles værdier. Det følger heraf, at en medlemsstats overholdelse af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, udgør en betingelse for, at alle de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på denne medlemsstat, kan nydes¹⁶.

48. Respekt for retsstaten er en af disse fælles værdier, som artikel 19, stk. 1, TEU er et konkret udtryk for. Ifølge denne bestemmelses andet afsnit skal medlemsstaterne tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten. Chartrets artikel 47, stk. 2, første punktum, som afspejler det generelle princip om effektiv retsbeskyttelse, bestemmer desuden, at enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående

¹⁴ – Kommissionen mod Polen (C-204/21 R, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:878).

¹⁵ – Artikel 2 TEU.

¹⁶ – I henhold til artikel 49 TEU kan enhver europæisk stat, som respekterer værdierne i artikel 2 TEU og forpligter sig til at fremme dem, ansøge om at blive medlem af Den Europæiske Union. Dom af 20.4.2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 61-63).

er oprettet ved lov¹⁷. Endvidere har artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 direkte virkning og tillægger borgerne rettigheder, som disse kan gøre gældende ved de nationale retsinstanser¹⁸.

49. Det påhviler medlemsstaterne¹⁹ at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer borgernes ret til en effektiv retsbeskyttelse²⁰ på de områder, der er omfattet af EU-retten, i hvilken forbindelse domstolene inden for dette system, der kan træffe afgørelse vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, opfylder kravene til en effektiv retsbeskyttelse²¹. Det tilkommer medlemsstaterne at udpege de retter og/eller institutioner, som har kompetence til at kontrollere gyldigheden af nationale bestemmelser og fastsætte passende retsmidler og procedurer, som gør det muligt at bestride denne gyldighed, og, hvis søgsmålet er begrundet, at ophæve den pågældende bestemmelse og fastlægge virkningerne af en sådan ophævelse²². Medmindre andet er fastsat i EU-retten, pålægger denne ret ikke medlemsstaterne at anvende en bestemt model for retsbeskyttelse²³ og kræver heller ikke, at de indfører et specifikt retsmiddelsystem, forudsat at de tilgængelige retsmidler er i overensstemmelse med ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet²⁴. Under udøvelsen af denne kompetence skal

¹⁷ – Dom af 6.10.2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 122). Mens chartrets artikel 47 bidrager til overholdelsen af retten til en effektiv retsbeskyttelse for enhver borger, der i en given sag gør en ret gældende, som den pågældende udleder af EU-retten, har artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU til formål at sikre, at det retsmiddelsystem, som alle medlemsstaterne tilvejebringer, sikrer en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, uafhængigt af den situation, hvori medlemsstaterne gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1: dom af 20.4.2021, Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 36, 45 og 52).

¹⁸ – Dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelsen af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 145 og 146).

¹⁹ – Republikken Polen har i sin duplik gjort gældende, at Domstolen, henset til Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) dom i sag P 7/20, handlede ultra vires ved at anordne foreløbige forholdsregler i sin kendelse af 14.7.2021, eftersom organiseringen af retsvæsenet i medlemsstaterne henhører under disses enekompetence. Republikken Polen er af den opfattelse, at medlemsstaternes forfatningsdomstole, i betragtning af retspraksis fra Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), Verfassungsgerichtshof (forfatningsdomstol, Belgien), Ústavní soud (forfatningsdomstol, Den Tjekkiske Republik), Højesteret (Denmark), Bundesverfassungsgericht (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager, Tyskland), Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol, Spanien), Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig), Corte costituzionale (forfatningsdomstol, Italien) og Curtea Constituțională (forfatningsdomstol, Rumænien) og med henvisning til princippet om forfatningsmæssig identitet, »har det sidste ord« med hensyn til beføjelser, der er tillagt ved traktaterne. Den Europæiske Unions beføjelser er begrænsede i kraft af princippet om kompetencetildeling, som er et EU-retligt princip, der omfatter både medlemsstaternes forfatningsmæssige principper og Den Europæiske Unions forpligtelser til at respektere deres respektive nationale identiteter.

²⁰ – En effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder som sikret ved EU-retten, hvortil der således henvises i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, udgør et generelt princip i EU-retten, som udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, og som er fastslået i EMRK's artikel 6 og 13 og nu bekræftet i chartrets artikel 47. Der skal følgelig tages behørigt hensyn til sidstnævnte bestemmelse ved fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Dom af 6.10.2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 102 og den deri nævnte retspraksis).

²¹ – I den foreliggende sag er det ubestridt, at den øverste domstol, de almindelige domstole og forvaltningsdomstolene i Polen kan anmodes om at træffe afgørelse vedrørende spørgsmål om anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten i sager, der er indbragt for dem, og dermed i sager på områder, der er omfattet af EU-retten, som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse til dommerembeder af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 111-114).

²² – Jf. i denne retning dom af 4.12.2018, Minister for Justice and Equality og Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, præmis 34).

²³ – Jf. analogt dommen i sagen A.K. m.fl., præmis 130.

²⁴ – Det påhviler således medlemsstaterne at sikre, at retten til en effektiv domstolsbeskyttelse af individuelle rettigheder, som følger af Unionens retsorden, overholdes, således som det sikres ved chartrets artikel 47: dommen i sagen A.K. m.fl., præmis 115 og den deri nævnte retspraksis. Jf. også dom af 22.10.1998, IN.CO.GE.'90 m.fl. (C-10/97 – C-22/97, EU:C:1998:498, præmis 14). Der er en vis overlapning mellem effektivitetsprincippet og retten til adgang til effektive retsmidler i henhold til chartrets artikel 47. Jf. i denne retning generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, punkt 42). Jf. ligeledes analogt dom af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 46-48).

medlemsstaterne imidlertid overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten²⁵. Denne tilgang afspejler nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i artikel 5 TEU samt medlemsstaternes procesautonomi²⁶.

50. Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er til hinder for nationale bestemmelser om organiseringen af den dømmende magt, som udgør en forringelse af beskyttelsen af retsstatsprincippet, herunder navnlig garantierne for dommernes uafhængighed. Domstolen har endvidere fastslået, at en medlemsstat ikke kan ændre sin lovgivning på en måde, som medfører en forringelse af beskyttelsen af retsstatsprincippet. Medlemsstaterne skal således afholde sig fra at vedtage regler, som ville skade dommernes uafhængighed²⁷.

51. Kravet om retternes uafhængighed, som er uløseligt forbundet med udøvelsen af dømmende myndighed, er en del af kerneindholdet i den grundlæggende ret til en effektiv retsbeskyttelse, som er en del af den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang som fastsat i chartrets artikel 47. I denne forbindelse har medlemsstaternes dommeres uafhængighed grundlæggende betydning for Unionens retsorden²⁸.

52. For så vidt angår kravet om domstolens uafhængighed består det af to aspekter. Det første, eksterne, aspekt kræver, at en ret udøver sit hverv helt uafhængigt og uden at være underlagt noget hierarkisk forhold eller stå i afhængighedsforhold til nogen og uden at modtage ordrer eller instrukser fra nogen, og at den således er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dens medlemmers uafhængige bedømmelse i fare og påvirke deres afgørelser. Det andet, interne, aspekt hænger sammen med begrebet upartiskhed. Dette aspekt vedrører det forhold, at der skal være den samme afstand til tvistens parter og deres respektive interesser for så vidt angår tvistens genstand. Kravet om uafhængighed fordrer objektivitet og en fuldstændig mangel på interesse i sagens udfald ud over den strikte anvendelse af retsregler²⁹.

53. Kravet om upartiskhed dækker også to aspekter. For det første skal retsinstansen være subjektivt upartisk, dvs., at ingen af dens medlemmer må give udtryk for partiskhed eller en personlig forudfattet mening. Der er en formodning for personlig upartiskhed, indtil det modsatte er bevist. For det andet skal retsinstansen være objektivt upartisk, hvilket vil sige, at den skal sikre en tilstrækkelig garanti for, at enhver rimelig tvivl herom kan udelukkes³⁰.

²⁵ – Jf. i denne retning dommen i sagen A.K. m.fl., præmis 115 og den deri nævnte retspraksis. Af dom af 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931, præmis 36), fremgår det, at dette kan være tilfældet for så vidt angår nationale regler vedrørende udnævnelse af dommere og domstolsprøvelsen i forbindelse med sådanne udnævnelsesprocedurer. Jf. også dom af 20.4.2021, Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 48).

²⁶ – Dom af 2.3.2021, Prokuratuur (Betingelser for adgang til oplysninger om elektronisk kommunikation) (C-746/18, EU:C:2021:152, præmis 42).

²⁷ – Dom af 20.4.2021, Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 63-65). Jf. også Udtalelse 2/13 (Unionens tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014 (EU:C:2014:2454, præmis 168).

²⁸ – Dette har afgørende betydning som garant for beskyttelsen af samtlige de rettigheder, som borgerne afleder af EU-retten, og for bevarelsen af medlemsstaternes fælles værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, herunder retsstatsprincippet. Dom af 20.4.2021, Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 48-51 og den deri nævnte retspraksis).

²⁹ – Dommen i sagen A.K. m.fl., præmis 120-122.

³⁰ – Dom af 24.3.2022, Wagenknecht mod Kommissionen (C-130/21 P, EU:C:2022:226). Ifølge Domstolen følger det af [Menneskerettighedsdomstolens] praksis, at der ved vurderingen af betingelsen om upartiskhed ved en subjektiv fremgangsmåde må tages hensyn til dommerens personlige overbevisning og dennes adfærd, dvs. ved at undersøge, om dommeren giver udtryk for at have taget stilling eller tilkendegiver en personlig forudfattet mening i en konkret sag. Den objektive fremgangsmåde består i at afgøre, om domstolen selv, bl.a. dens sammensætning, giver tilstrækkelige garantier til at udelukke enhver legitim tvivl om dens upartiskhed. Det må derfor fastslås, om der uafhængigt af dommerens personlige optræden findes omstændigheder, der kan efterprøves, og som kan gøre det muligt at så tvivl om dommerens upartiskhed. I denne forbindelse kan selv fremtræden have betydning. Dommen i sagen A.K. m.fl., præmis 128 og den deri nævnte praksis fra Menneskerettighedsdomstolen.

54. Ved at kræve, at domstolen skal være »forudgående [...] oprettet ved lov«, har chartrets artikel 47 endelig til formål at sikre, at organiseringen af retssystemet reguleres af en lov, der vedtages af den lovgivende magt på en måde, der er i overensstemmelse med de regler, der danner rammen for udøvelsen af dens kompetence, med henblik på at forhindre, at denne organisation overlades til den udøvende magts skøn. Dette krav gælder for selve retsgrundlaget for domstolens eksistens og for enhver anden bestemmelse i national ret, hvis manglende overholdelse medfører, at en eller flere dommeres deltagelse i efterprøvelsen af den omhandlede sag bliver ulovlig, såsom de bestemmelser, der regulerer dommerkollegiets sammensætning³¹.

55. Kravet om, at en domstol skal være oprettet ved lov, tilsidesættes, når en ulovlighed, der er begået under udnævnelsen af dommere³², er af en sådan art og alvorlighed, at den skaber en reel risiko for, at andre dele af statsmagten, navnlig den udøvende magt, kan udøve et skøn, der ikke tilkommer denne, hvorved integriteten af resultatet af udnævnelsesproceduren bringes i fare. Dette er tilfældet, når der er tale om grundlæggende regler, der udgør en integrerende del af indretningen og funktionen af dette retssystem³³. En sådan ulovlighed kan vække en rimelig tvivl hos borgerne med hensyn til den eller de pågældende dommeres uafhængighed³⁴ og upartiskhed.

56. Kravene om uafhængighed og upartiskhed og om forudgående at være oprettet ved lov er uløseligt forbundet og overlapper hinanden. En tilsidesættelse af et af disse krav kan medføre en tilsidesættelse af et andet krav eller endda af alle kravene³⁵.

57. Medlemsstaterne, navnlig deres retslige grene, skal beskytte de rettigheder, som borgerne er tillagt i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, på to måder.

58. Det følger for det første af retten til adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, at enhver borger skal have mulighed for at påberåbe sig en tilsidesættelse af denne ret³⁶. Når der gøres en indsigelse, som ikke umiddelbart fremstår som grundløs, mod, at sammensætningen af en domstol udgør en uafhængig og upartisk

³¹ – Dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 205 og den deri nævnte retspraksis). De garantier for uafhængighed og upartiskhed, som kræves efter EU-retten, forudsætter, at der findes regler – om bl.a. organets sammensætning, medlemmernes udnævnelse og funktionsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer kan vige deres sæde, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes – som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at organet er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden. Dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse til dommerembeder af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 117).

³² – Menneskerettighedsdomstolen har i dom af 1.12.2020, Guðmundur Andri Ástráðsson mod Island (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, §§ 227 og 232), fastslået, at dommerudnævnelsesproceduren nødvendigvis er et element, som er uløseligt forbundet med begrebet »domstol, der er oprettet ved lov«, som omhandlet i EMRK's artikel 6, stk. 1. En domstols uafhængighed i denne bestemmelses forstand måles navnlig ud fra, hvordan dens medlemmer er udnævnt. Jf. også dom af 22.2.2022, Openbaar Ministerie (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat) (C-562/21 PPU og C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

³³ – Jf. Simpson-dommen (præmis 75), og dom af 6.10.2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 130). Jf. analogt dom af 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931, præmis 71-73), om forflyttelse af dommere. Ikke alle fejl i forbindelse med udnævnelsen af en dommer er af en sådan art, at der kan sås tvivl om den pågældende dommers uafhængighed og upartiskhed og dermed om, hvorvidt et dommerkollegium, hvori denne dommer har sæde, har status som »uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov« i EU-rettens forstand: dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 123). Jf. også dom af 22.2.2022, Openbaar Ministerie (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat) (C-562/21 PPU og C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, præmis 71-74).

³⁴ – Udtrykket »oprettet ved lov« afspejler navnlig retsstatsprincippet. Det vedrører ikke blot selve retsgrundlaget for domstolens eksistens, men også domstolens sammensætning i hver sag samt enhver anden bestemmelse i national ret, hvis manglende overholdelse medfører, at en eller flere dommeres deltagelse i sagsbehandlingen bliver ulovlig, hvilket navnlig omfatter bestemmelser vedrørende den pågældende domstols medlemmers uafhængighed og upartiskhed. Dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 118, 119, 121 og den deri nævnte retspraksis).

³⁵ – Jf. f.eks. dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 117-122 og den deri nævnte retspraksis).

³⁶ – Simpson-dommen, præmis 55.

domstol³⁷, er enhver domstol³⁸ desuden forpligtet til at efterprøve, om den i kraft af sin sammensætning udgør en sådan domstol. Denne kompetence er nødvendig for den tillid, som domstolene i et demokratisk samfund skal indgyde hos borgerne. I denne henseende udgør en sådan kontrol således en materiel formalitet, hvis overholdelse er en ufravigelig procesforudsætning og skal efterprøves enten på parternes anmodning eller ex officio³⁹. I særlige tilfælde kan retsinstanser i en medlemsstat anmodes om at vurdere, om en persons grundlæggende ret til adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er blevet tilsidesat i en anden medlemsstat⁴⁰.

59. For det andet skal domstolene overholde princippet om EU-rettens forrang⁴¹. Under udøvelse af den kompetence, som de er tillagt, har domstole, der skal anvende EU-retten, en forpligtelse til at træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre EU-rettens fulde virkning, om fornødent ved at undlade at anvende enhver national lovgivning eller praksis, der er i strid med EU-retten⁴². Med henblik på at undlade at anvende en bestemmelse i national ret skal den domstol, der i henhold til national ret har kompetence til at anvende EU-retten, være i stand til at vurdere og fastslå, om en bestemmelse i national ret er i strid med EU-retten. I overensstemmelse med princippet om EU-rettens forrang⁴³ sondres der klart mellem udøvelsen af en beføjelse til i et særligt tilfælde at undlade at anvende en bestemmelse i national ret, som er i strid med EU-retten, og beføjelsen til at ophæve en sådan bestemmelse med den virkning, at den pågældende bestemmelse ikke længere er gyldig⁴⁴.

³⁷ – Dom af 1.7.2008, Chronopost mod UFEX m.fl. (C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 46).

³⁸ – Herunder Domstolen, Retten og medlemsstaternes retsinstanser. Jf. Simpson-dommen, præmis 57, og dom af 24.3.2022, Wagenknecht mod Kommissionen (C-130/21 P, EU:C:2022:226, præmis 15), med hensyn til Domstolen og Retten. Jf. dom af 6.10.2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 126-131), med hensyn til medlemsstaternes retsinstanser.

³⁹ – Jf. Simpson-dommen, præmis 55 og 57, og dom af 1.7.2008, Chronopost mod UFEX m.fl. (C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 46).

⁴⁰ – Jf. analogt dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 73). Jf. også dom af 22.2.2022, Openbaar Ministerie (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat) (C-562/21 PPU og C-563/21 PPU, EU:C:2022:100).

⁴¹ – Dommen i sagen A.K. m.fl., præmis 157.

⁴² – Dom af 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, præmis 22), og af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 252 og den deri nævnte retspraksis).

⁴³ – Jf. i denne retning dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere til den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 166). Det fremgår af dom af 24.6.2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, præmis 61), at enhver national ret har pligt til under en sag, der henhører under dens kompetence, som organ i en medlemsstat at undlade at anvende enhver national bestemmelse, der er i strid med en EU-retlig bestemmelse, som har direkte virkning i den sag, som den skal påkende.

⁴⁴ – Dom af 4.12.2018, Minister for Justice and Equality og Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, præmis 33). Jf. analogt dom af 22.3.2022, Prokurator Generalny m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdeling – udnævnelse) (C-508/19, EU:C:2022:201, præmis 81), hvori Domstolen fastslog, at en anmodning om præjudiciel afgørelse i en sag med påstand om, at det fastslås, at en person ikke har noget tjenesteforhold som dommer, og at vedkommende følgelig ikke lovligt har kunnet udpege den disciplinærdomstol, der har kompetence til at træffe afgørelse i en disciplinærsag, der er indledt mod en anden dommer, ikke kunne antages til realitetsbehandling, eftersom et sådant søgsmål i det væsentlige har til formål at opnå en form for ugyldiggørelse erga omnes af udnævnelsen af den pågældende til embedet som dommer, selv om polsk ret ikke tillader og aldrig har tilladt at anfægte udnævnelsen af dommere ved et søgsmål om annullation eller ugyldiggørelse af en sådan udnævnelse.

60. Med hensyn til den rolle, som nationale forfatninger og nationale forfatningsdomstole spiller, som blev fremhævet i duplikken⁴⁵, har Domstolen fastslået, at Den Europæiske Union skal respektere medlemsstaternes nationale identitet i henhold til artikel 4, stk. 2, TEU. EU-retten pålægger ikke medlemsstaterne en præcis forfatningsmæssig model. Medlemsstaternes respektive forfatningsordener skal imidlertid sikre, at deres domstole er uafhængige. Såfremt en forfatningsdomstol er i stand til at sikre en effektiv retsbeskyttelse, er artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ikke til hinder for en national lovgivning, hvorefter en medlemsstats almindelige domstole er bundet af en afgørelse fra denne medlemsstats forfatningsdomstol, der fastslår, at en national retsforordning er i overensstemmelse med nævnte medlemsstats forfatning. Det samme kan ikke gælde, når anvendelsen af en sådan lovgivning forhindrer disse almindelige domstole i at vurdere, om nationale retsforordninger, som denne medlemsstats forfatningsdomstol har fundet forenelige med en national forfatningsbestemmelse, der fastsætter EU-rettens forrang, er forenelige med EU-retten. I medfør af sidstnævnte princip kan en medlemsstat ikke påberåbe sig nationale retsregler, selv hvis der er tale om forfatningsbestemmelser, hvis dette er til skade for EU-rettens enhed og effektivitet. Princippet om EU-rettens forrang er bindende for alle organer i en medlemsstat, uden at de interne bestemmelser, herunder forfatningsbestemmelser, kan være til hinder herfor. Det tilkommer Domstolen at præcisere rækkevidden af princippet om EU-rettens forrang under udøvelse af dens enekompetence for så vidt angår den endelige fortolkning af EU-retten⁴⁶.

61. I dette forslag til afgørelse vil jeg først behandle Kommissionens andet klagepunkt, som omhandler en angivelig enekompetence til at træffe afgørelse om indsigelser mod en domstols manglende uafhængighed og dermed til at fastslå retten til adgang til en uafhængig domstol. Dette klagepunkt har et mere begrænset omfang end det første, som vedrører retten til adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, i overensstemmelse med

⁴⁵ – Som svar på et spørgsmål fra Domstolen i retsmødet har Kommissionen anført, at argumenterne i duplikken er blevet tilbagevist i deres helhed ved dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, navnlig præmis 19, 39, 40, 53 og 58). Polske domstole skal således undlade at anvende Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) praksis, der er til skade for princippet om EU-rettens forrang. Kongeriget Belgien er af den opfattelse, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) dom i sag P 7/20 hviler på et urigtigt grundlag. Medlemsstaterne skal under udøvelsen af deres beføjelser med hensyn til organiseringen af retsvæsenet overholde EU-retten, navnlig artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Domstolen, ikke nationale forfatningsdomstole, har enekompetence til at fortolke EU-retten, herunder princippet om EU-rettens forrang. Artikel 4, stk. 2, TEU tillader ikke, at nationale forfatningsdomstole undersøger, om EU-retten indvirker på den nationale identitet. Desuden kan en national forfatningsdomstol ikke fastslå, at Domstolen har handlet ultra vires, og nægte at efterkomme dens domme. Hensyn til alle nationale forfatningsretlige bestemmelser ville underminere Den Europæiske Unions forpligtelse til at respektere medlemsstaternes lighed og den ensartede og effektive anvendelse af EU-retten. Kongeriget Danmark har afvist enhver parallel, som Republikken Polen har draget mellem retspraksis fra Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) og fra Højesteret eller fra forfatningsdomstolene i de øvrige medlemsstater, eftersom Republikken står alene med sin kritik af selve retsstatsprincippet. Kongeriget Nederlandene har anført, at Menneskerettighedsdomstolen i dom af 7.5.2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mod Polen (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718), fastslog, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) ikke er en domstol, der er oprettet ved lov, men derimod et politisk organ, hvis afgørelser ikke er bindende. Jf. også dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 44). I overensstemmelse med princippet om EU-rettens forrang kan Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) ikke undlade at anvende EU-retten eller Domstolens domme. En medlemsstat kan desuden ikke påberåbe sig sin egen forfatningsmæssige identitet, hvis den er i strid med Den Europæiske Unions kerneværdier i artikel 2 TEU: dom af 16.2.2022, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-157/21, EU:C:2022:98, præmis 264-266). Endelig påvirker en medlemsstats manglende overholdelse af princippet om dommeres uafhængighed EU-samarbejdet i vid udstrækning. Kongeriget Sverige er af den opfattelse, at medlemsstaterne skal give princippet om dommeres uafhængighed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, hvilken bestemmelse er klar, præcis og ubetinget, fuld virkning. Anvendelsen af dette princip berører ikke spørgsmål om national forfatningsmæssig identitet.

⁴⁶ – Dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 43-46, 51 og 52). Det fremhæves i den nævnte doms præmis 55, at overholdelsen af princippet om EU-rettens forrang ligeledes er nødvendig for at sikre respekten af medlemsstaternes lighed over for traktaterne, som udelukker muligheden for at lade en hvilken som helst ensidig foranstaltning gå forud for Unionens retsorden. Dette udgør også et udtryk for det i artikel 4, stk. 3, TEU angivne princip om loyalt samarbejde, som kræver, at anvendelse af enhver eventuel modstridende bestemmelse i national ret, hvad enten denne er vedtaget før eller efter den EU-retlige bestemmelse med direkte virkning, undlades.

artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47. Den afgørelse, der foreslås med hensyn til det andet klagepunkt, kan endvidere have konsekvenser for den afgørelse, der vil blive foreslået med hensyn til det første.

VI. Retlig bedømmelse

A. Det andet klagepunkt – enekompetencen for afdelingen for ekstraordinær prøvelse til at behandle klagepunkter og retlige spørgsmål vedrørende en retsinstans' eller en dommers manglende uafhængighed

1. Parternes argumenter

62. Kommissionen har med sit andet klagepunkt gjort gældende, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, og i henhold til artikel 267 TEUF og princippet om EU-rettens forrang, idet den har tillagt afdelingen for ekstraordinær prøvelse enekompetence til at efterprøve klagepunkter og retlige spørgsmål vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en domstol eller en dommer er uafhængig. Klagepunktet støttes på vedtagelsen og opretholdelsen af artikel 26, stk. 2 og 4-6, og artikel 82, stk. 2-5, i lov om den øverste domstol, som ændret ved ændringsloven, og ændringslovens artikel 10.

63. Kommissionen har i retsmødet bekræftet, at afdelingen for ekstraordinær prøvelse efter Kommissionens opfattelse har enekompetence til at behandle spørgsmål om uafhængigheden for domstole, sammensætninger af domstole og dommere. Kommissionen har anført, at sådanne spørgsmål ikke kan behandles i forbindelse med en appel ved andre domstole. Kommissionen har også anført, at monopollet for afdelingen for ekstraordinær prøvelse på at efterprøve uafhængigheden er yderst begrænset, eftersom artikel 26, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol bestemmer, at afdelingen for ekstraordinær prøvelse ikke har kompetence til at behandle spørgsmål om uafhængighed, der vedrører en dommers udnævnelse eller dommerens beføjelse til at udøve judicielle funktioner. Desuden har Kommissionen bekræftet, at de tre første klagepunkter ikke modsiger hinanden, således som Republikken Polen har gjort gældende, eftersom de gældende bestemmelser i polsk ret indebærer, at det ikke er muligt at foretage en prøvelse af proceduren for udnævnelse af en dommer.

64. Det andet klagepunkt består af fire dele. For det første giver artikel 26, stk. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol afdelingen for ekstraordinær prøvelse enekompetence til at træffe afgørelse om inhabilitetsindsigelser mod dommere og udpegning af domstole, der har kompetence til at behandle en sag, hvori det gøres gældende, at en domstols eller en dommers uafhængighed ikke er sikret. En retsinstans, for hvilken en sådan indsigelse rejses, skal straks henvise indsigelsen til afdelingen for ekstraordinær prøvelse. Afgørelsen fra afdelingen for ekstraordinær prøvelse er bindende for den pågældende retsinstans, uanset om førstnævnte har kompetence til at træffe afgørelse om realiteten i sagen.

65. I præmis 166 i dommen i sagen A.K. m.fl. fastslog Domstolen, at en instans, som skal påkende en tvist, som i henhold til national ret skal behandles af en instans, der ikke lever op til kravene om uafhængighed og upartiskhed, har pligt til at undlade at anvende denne nationale bestemmelse med henblik på at sikre en effektiv retsbeskyttelse som omhandlet i chartrets artikel 47, således at denne tvist kan afgøres af en retsinstans, der opfylder de nævnte krav.

66. Ved at tillægge afdelingen for ekstraordinær prøvelse kompetence til at behandle disse spørgsmål fratager artikel 26, stk. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol nationale retsinstanser, med undtagelse af afdelingen for ekstraordinær prøvelse, retten til at forelægge Domstolen et spørgsmål i henhold til artikel 267 om kravet om uafhængighed som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47. Kommissionen er af den opfattelse, at artikel 26, stk. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol forhindrer nationale domstole i af egen drift⁴⁷ eller på begæring af en part i sagen⁴⁸ at undersøge, om en dommer, der behandler en sag, der er omfattet af EU-retten, opfylder kravet om uafhængighed som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47. En retsinstans' eller en dommers uafhængighed er et horisontalt spørgsmål, der kan opstå i enhver sag, og enhver retsinstans, for hvilken en sag, der vedrører EU-retten, er indbragt, bør være i stand til at behandle dette spørgsmål. Tildeling af en enekompetence til at afgøre sådanne spørgsmål kan heller ikke begrundes med, at det er nødvendigt at oprette specialretter til dette formål.

67. Kommissionen har for det andet gjort gældende, at afdelingen for ekstraordinær prøvelse i henhold til artikel 82, stk. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol har enekompetence til at træffe afgørelse om retlige spørgsmål i sager, der verserer for den øverste domstol om en retsinstans' eller en dommers uafhængighed. I sådanne tilfælde træffer afdelingen for ekstraordinær prøvelse i henhold til artikel 82, stk. 3-5, i den ændrede lov om den øverste domstol en afgørelse, der er bindende for alle sammensætninger af den øverste domstol og kun kan omgøres ved en afgørelse truffet af plenarforsamlingen ved den øverste domstol med deltagelse af mindst to tredjedele af dommerne i hver af afdelingerne. Når afdelingen for ekstraordinær prøvelse træffer sin afgørelse, er den ikke bundet af andre afgørelser fra den øverste domstol, medmindre en sådan afgørelse har karakter af en »principiell afgørelse«. Kommissionen er af den opfattelse, at de ovennævnte bestemmelser er til hinder for, at de øvrige afdelinger ved den øverste domstol træffer afgørelse om sådanne spørgsmål, og dermed er i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47.

68. Kommissionen har for det tredje gjort gældende, at artikel 26, stk. 4-6, i den ændrede lov om den øverste domstol også tilsidesætter de nævnte EU-retlige bestemmelser, eftersom førstnævnte bestemmelser tillægger afdelingen for ekstraordinær prøvelse enekompetence til at påkende sager, hvori der er nedlagt påstand om, at endelige afgørelser eller domme fra enhver polsk retsinstans, herunder de øvrige afdelinger ved den øverste domstol og den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, er ulovlige, og den påberåbte ulovlighed vedrører retsstillingen for den dommer, der traf afgørelse i sagen. Sådanne søgsmål kan indbringes for afdelingen for ekstraordinær prøvelse uden at være indgivet gennem den retsinstans, som har afsagt den anfægtede dom, selv om en part ikke har udtømt de retsmidler, der står til hans rådighed.

69. Kommissionen har for det fjerde gjort gældende, at overgangsbestemmelserne i ændringslovens artikel 10 også er i strid med EU-retten. I henhold til disse bestemmelser var polske domstole forpligtede til inden den 21. februar 2020 at henvise verserende sager pr. den 14. februar 2020, der henhørte under enekompetencen for afdelingen for ekstraordinær prøvelse i henhold til artikel 26, stk. 2 og 4-6, og artikel 82, stk. 2-4, i den ændrede lov om den øverste domstol, til afdelingen for ekstraordinær prøvelse. Efter en henvisning af sådanne sager kan afdelingen for ekstraordinær prøvelse »tilbagekalde tidligere foretagne handlinger, for så vidt som disse forhindrer, at sagens fortsatte behandling sker i overensstemmelse med loven«. Desuden ophæver ændringsloven den processuelle virkning af handlinger, der er foretaget i sådanne sager efter den 14. februar 2020, navnlig af dommere.

⁴⁷ – Dommen i sagen A.K. m.fl., præmis 166. Jf. også Simpson-dommen, præmis 57.

⁴⁸ – Jf. dom af 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931).

70. Kommissionen er af den opfattelse, at de ovennævnte beføjelser, der er tillagt afdelingen for ekstraordinær prøvelse, er i strid med artikel 267 TEUF og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47. De er også i strid med de nationale retsinstansters forpligtelse til at anvende artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, i overensstemmelse med princippet om EU-rettens forrang.

71. For så vidt angår spørgsmål om dommeres og retsinstansters uafhængighed har Kommissionen betonet, at alle nationale retsinstanser skal være i stand til at anvende artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, med henblik på at sikre borgerne den grundlæggende ret til effektive retsmidler. I forbindelse med en tvist, der er indbragt for den, er en retsinstans i en medlemsstat, der handler inden for sin kompetence, forpligtet til at anvende artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, og til at undlade at anvende enhver national bestemmelse, der er i strid med en EU-retlig bestemmelse, som har direkte virkning. Den omtvistede nationale bestemmelse fratager alle polske domstole, med undtagelse af afdelingen for ekstraordinær prøvelse, retten til at træffe afgørelse om bispørgsmål som f.eks. en inhabilitetsindsigelse mod en dommer i en domstols sammensætning og fastlæggelsen af en domstols kompetence. Disse bestemmelser forhindrer også nationale retsinstanser i at sikre en effektiv retsbeskyttelse ved at undlade at anvende nationale bestemmelser, der i sager, som henhører under EU-rettens anvendelsesområde, tillægger domstole og dommere, der ikke opfylder kravene i artikel 19, stk. 1, TEU og chartrets artikel 47, kompetence.

72. Kommissionen er også af den opfattelse, at de i denne sag omtvistede bestemmelser siden den 14. februar 2020 har frataget andre nationale domstole deres ret, og med hensyn til domstole i sidste instans, deres forpligtelse til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF om fortolkningen af kravene om en retsinstans' uafhængighed og upartiskhed med hensyn til EU-retten. Andre nationale retsinstanser end afdelingen for ekstraordinær prøvelse fratages nærmere bestemt muligheden for at træffe afgørelse om disse spørgsmål. Artikel 26, stk. 4-6, og artikel 82, stk. 2-4, i lov om den øverste domstol er heller ikke begrænset til bispørgsmål, eftersom de tillægger afdelingen for ekstraordinær prøvelse en enekompetence. Den ret og den forpligtelse er uadskilleligt forbundet med samarbejdsordningen i henhold til artikel 267 TEUF og med de pligter, som artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU pålægger en dommer, der har til opgave at anvende EU-retten.

73. Ifølge Kommissionen er overgangsbestemmelserne i ændringslovens artikel 10 også i strid med artikel 267 TEUF, eftersom de forhindrer nationale retter i at opretholde præjudicielle spørgsmål, der er forelagt før den 14. februar 2020. Ændringslovens artikel 10, stk. 2, giver afdelingen for ekstraordinær prøvelse beføjelse til at tilbagekalde handlinger, som en national domstol har foretaget, og navnlig til at trække sidstnævntes præjudicielle spørgsmål tilbage. Med henblik på at sikre virkningen af de beføjelser, som artikel 267 TEUF tillægger en national ret, fremgår det af Domstolens praksis, at den pågældende ret skal være i stand til at opretholde en anmodning om præjudiciel afgørelse.

74. I replikken fremhæves det, at Kommissionen ikke har rejst tvivl om nationale lovgiveres ret til at lovgive om domstolenes kompetence. Kommissionen har derimod rejst tvivl om den enekompetence, som afdelingen for ekstraordinær prøvelse er blevet tillagt til at foretage prøvelse af en retsinstans' eller en dommers overholdelse af kravet om uafhængighed i henhold til EU-retten, eftersom sådanne spørgsmål kan opstå ved alle nationale retsinstanser. Kommissionen har ikke gjort gældende, at en ret, der er blevet forelagt et spørgsmål om kravet vedrørende uafhængighed i henhold til EU-retten, altid skal behandle dette spørgsmål. I en medlemsstat med

10 000 dommere kan kompetencen til at anvende artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 imidlertid ikke være forbeholdt en afdeling bestående af 20 dommere. Kommissionen har også anført, at afdelingen for ekstraordinær prøvelse blev oprettet efter lov om den øverste domstol af 8. december 2017, og at dens medlemmer blev udnævnt efter indstilling fra domstolsrådet. Eftersom domstolsrådets rolle i forbindelse med udnævnelsen af dommere ofte giver anledning til inhabilitetsindsigelser mod sidstnævnte, er det muligt, at afdelingen for ekstraordinær prøvelse i sig selv ikke er upartisk og objektiv i forbindelse med spørgsmål om dommeres uafhængighed⁴⁹.

75. I retsmødet har Kommissionen som svar på Domstolens spørgsmål bekræftet, at spørgsmålet om uafhængigheden for en domstol, en sammensætning af en domstol eller en dommer ikke kan rejses inden for rammerne af en appel ved en højere retsinstans. Afdelingen for ekstraordinær prøvelse har således enekompetence med hensyn til alle spørgsmål vedrørende uafhængigheden for en domstol, en sammensætning af en domstol eller en dommer.

76. Republikken Polen er af den opfattelse, at det andet klagepunkt er ugrundet og skal forkastes i sin helhed.

77. Med hensyn til den hævdede tilsidesættelse af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 er Republikken Polen af den opfattelse, at Kommissionen har fortolket dommen i sagen A.K. m.fl. forkert. Det fremgår af denne dom, at hvis en sag, som involverer EU-retten, er blevet henvist til en retsinstans, der ikke har kompetence, og en part gør gældende, at det vil tilsidesætte den pågældendes rettigheder i henhold til chartrets artikel 47, at en retsinstans, der har kompetence, behandler sagen, kan den retsinstans, der ikke har kompetence, give den pågældende medhold i denne indsigelse og henvise sagen til en anden uafhængig retsinstans, der ville have kompetence, såfremt de bestemmelser, hvorefter kompetencen var forbeholdt en ret, der ikke er uafhængig, ikke havde været til hinder for dette. Ifølge Republikken Polen følger det ikke af dommen i sagen A.K. m.fl., at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er til hinder for, at medlemsstaterne vedtager bestemmelser om domstolenes kompetence. Desuden er de respektive situationer for en retsinstans, der skal henvise en sag til den retsinstans, som har kompetence til at påkende den, og for en retsinstans, for hvilken der er rejst en inhabilitetsindsigelse mod dommeren, og som skal træffe afgørelse om et retligt spørgsmål eller om lovligheden af en endelig afgørelse, grundlæggende forskellige. Kommissionens standpunkt ville medføre en tilsidesættelse af retten til adgang til en domstol, der er oprettet ved lov, og i sager, der vedrører en inhabilitetsindsigelse mod en dommer, retten til adgang til en uafhængig domstol. Tildelingen af kompetence til domstole i alle sager, der er indbragt for dem, er en ufravigelig betingelse for retten til adgang til en domstol, der er oprettet ved lov.

78. Republikken Polen har fremhævet, at medlemsstaterne har enekompetence til at vedtage bestemmelser om deres domstoles kompetence. Selv om medlemsstaterne skal overholde artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, kan denne bestemmelse ikke regulere kompetencefordelingen mellem nationale domstole. Republikken Polen har anført, at Kommissionen ikke har anfægtet uafhængigheden for afdelingen for ekstraordinær prøvelse. Det andet klagepunkt er således baseret på et argument om, at nationale domstole har ret til at

⁴⁹ – Jf. dommen i sagen A.K. m.fl., præmis 122. Kongeriget Danmark er af den opfattelse, at afdelingen for ekstraordinær prøvelse, på en tilsvarende måde som disciplinærafdelingen, ikke er uafhængig. Begge afdelinger blev oprettet ved den samme lov, hvorved deres medlemmer udnævnes efter en procedure, hvori domstolsrådet, som i sig selv ikke er uafhængigt, deltager. Jf. dom af 6.10.2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 150, 152 og 153). Jf. også Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.11.2021, Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819, §§ 353-355), hvoraf det fremgik, at afdelingen for ekstraordinær prøvelse ikke er en domstol, der er oprettet ved lov som omhandlet i EMRK's artikel 6.

behandle visse kategorier af sager, hvilken ret efter Kommissionens opfattelse ville være til skade for den materielle kompetence, som andre domstole er tillagt. Republikken Polen har i denne henseende anført, at de forelæggende retter, der var involveret i den sag, der gav anledning til dommen i sagen A.K. m.fl., ikke havde kompetence til at træffe afgørelse om realiteten i de sager, der var indbragt for dem, og overførte de pågældende sager til en domstol, der havde kompetence hertil. Denne overførsel er omfattet af den civile retsplejelovs artikel 200, stk. 1⁴, hvorefter enhver domstol skal fastslå, om den har kompetence og, såfremt dette ikke er tilfældet, henvise sagen til den domstol, der har kompetence til at træffe afgørelse om dette spørgsmål.

79. Med hensyn til artikel 26, stk. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol om inhabilitetsindsigelser mod dommere har Republikken Polen anført, at en dommer eller en sammensætning af en domstol, der behandler en inhabilitetsindsigelse, skal henvise denne indsigelse til en anden sammensætning eller til en højere retsinstans. Således fratager artikel 26, stk. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol ikke den pågældende dommer, sammensætning eller domstol kompetencen til at træffe afgørelse om sådanne bispørgsmål. I retsmødet har Republikken Polen som svar på et spørgsmål fra Domstolen bekræftet, at spørgsmålet om uafhængigheden for en domstol, en sammensætning af en domstol eller en dommer kan rejses inden for rammerne af en appel.

80. Efter Republikken Polens opfattelse er en anke med påstand om, at det fastslås, at en endelig dom er ulovlig som omhandlet i artikel 26, stk. 4-6, i den ændrede lov om den øverste domstol, ikke et præjudicielt eller et bispørgsmål, men derimod et spørgsmål, der skal rejses ved en specialret, der har kompetence til at træffe afgørelse om dette spørgsmål. Proceduren indledes ved en ekstraordinær appel iværksat til prøvelse af en endelig dom, som efter en parts opfattelse er i strid med bestemmelser i materiel ret eller procedureregler, og som har påført den pågældende skade. Ifølge Republikken Polen ville det bl.a. være til skade for retssikkerhedsprincippet og princippet om retskraft, hvis enhver person fik mulighed for at rejse et sådant spørgsmål ved enhver retsinstans inden for rammerne af en hvilken som helst sag. Det er åbenlyst, at den retsinstans, der afsagde den dom, der anfægtes, ikke kan behandle en sådan anke. Det fremgår heller ikke af dommen i sagen A.K. m.fl., hvorfor Kommissionen er af den opfattelse, at den retsinstans, der afsagde den dom, der anfægtes, skal behandle denne anke med henblik på sikre retten til adgang til effektive retsmidler i tilfælde af en tilsidesættelse af chartrets artikel 47. Ved at give en specialiseret afdeling kompetence til at behandle sådanne spørgsmål styrkes parternes proceduregarantier uden at gøre indgreb i retten til adgang til en domstol.

81. Republikken Polen har anført, at Kommissionens anbringender om artikel 82, stk. 2-5, i den ændrede lov om den øverste domstol og kompetencen for afdelingen for ekstraordinær prøvelse vedrørende retlige spørgsmål om en dommers eller en retsinstans' uafhængighed er ugrundede. I henhold til artikel 1, nr. 1, litra a), i den ændrede lov om den øverste domstol har den øverste domstol kompetence til at træffe afgørelse om alle retlige spørgsmål i sager, der henhører under denne domstols kompetence. Artikel 82, stk. 2-5, i den ændrede lov om den øverste domstol giver endvidere afdelingen for ekstraordinær prøvelse kompetence til at fortolke lovgivningen. Dermed begrænser den ikke andre retsinstansers ret til at vurdere de faktiske omstændigheder. Desuden har retsinstanser en ret, men ikke en forpligtelse, til at forelægge afdelingen for ekstraordinær prøvelse sådanne spørgsmål.

82. Republikken Polen har anført, at artikel 26, stk. 2 og 4-6, og artikel 82, stk. 2-5, i den ændrede lov om den øverste domstol og ændringslovens artikel 10 ikke begrænser retsinstansernes kompetence til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF.

Afdelingen for ekstraordinær prøvelse er under alle omstændigheder en domstol i sidste instans, som i henhold til artikel 267 TEUF har pligt til at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål, såfremt den nærer tvivl om fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

83. Eftersom Kommissionen ikke har forklaret, hvordan de i det andet klagepunkt omhandlede nationale bestemmelser tilsidesætter princippet om EU-rettens forrang, skal dette klagepunkt efter Republikken Polens opfattelse forkastes⁵⁰.

84. For så vidt angår overgangsforanstaltningerne i ændringslovens artikel 10 har Republikken Polen anført, at denne bestemmelse allerede er udløbet. Kommissionen har ikke fremlagt beviser, som enten er baseret på ordlyden af den nævnte bestemmelse eller på praksis fra afdelingen for ekstraordinær prøvelse, for, at denne afdeling har anvendt eller kan anvende den nævnte bestemmelse med henblik på at trække anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af andre polske domstole tilbage eller skade den effektive virkning af Domstolens domme. Desuden vedrører den civile retsplejelovs artikel 200, stk. 1, og strafferetsplejelovs artikel 35, stk. 1, hvis lovlighed Kommissionen ikke har draget i tvivl, retsinstansernes kompetence.

85. Af duplikken fremgår det, at Kommissionens anbringender som beskrevet i punkt 74 i dette forslag til afgørelse om den manglende uafhængighed for afdelingen for ekstraordinær prøvelse ikke indgik i stævningen. Idet der er tale om nye anbringender, skal de forkastes i henhold til procesreglementets artikel 127, stk. 1.

2. Bedømmelse

a) Formaliteten

86. Kommissionens anbringender om den manglende uafhængighed for afdelingen for ekstraordinær prøvelse som følge af domstolsrådets deltagelse i udnævnelsen af de dommere, der har sæde i denne afdeling, og denne afdelings begrænsede menneskelige ressourcer, eftersom den består af blot 20 dommere⁵¹, blev fremsat for første gang i replikken⁵².

87. Ifølge procesreglementets artikel 127, stk. 1, må nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

88. Under den administrative procedure, og da den anlagde dette søgsmål, vidste Kommissionen⁵³, at afdelingen for ekstraordinær prøvelse var blevet oprettet i henhold til lov om den øverste domstol af 8. december 2017. Kommissionen var således bekendt med antallet af

⁵⁰ – Dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 41).

⁵¹ – I denne forbindelse synes Kommissionen at rejse tvivl om, hvorvidt retten til en effektiv domstolsbeskyttelse af rettigheder, som følger af Unionens retsorden, kan sikres i hver enkelt sag, som afdelingen for ekstraordinær prøvelse tildeles i henhold til de omtvistede nationale bestemmelser. Jf. analogt dommen i sagen A.K. m.fl., præmis 115 og den deri nævnte retspraksis.

⁵² – Disse spørgsmål er hverken blevet rejst i stævningen eller under den administrative procedure.

⁵³ – Jf. i denne retning dommen i sagen A.K. m.fl., dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere) (C-791/19, EU:C:2021:596) (herefter »dommen i sagen Disciplinærordning for dommere«), af 6.10.2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798), og af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153). Kommissionen har desuden deltaget i adskillige præjudicielle forelæggelser, hvori disse og tilsvarende spørgsmål er blevet rejst.

dommere, der har sæde i denne afdeling, og proceduren for deres udnævnelse, navnlig domstolsrådets rolle. For så vidt som Kommissionens anbringender vedrører disse spørgsmål, må de afvises.

89. I dommen i sagen Disciplinærordning for dommere⁵⁴ blev det fastslået, at der herskede rimelig tvivl om domstolsrådets uafhængighed og dets rolle i forbindelse med udnævnelsen af medlemmerne af disciplinærafdelingen ved den øverste domstol. Ifølge Domstolen gav dette, sammen med andre forhold, anledning til rimelig tvivl i offentligheden om denne disciplinærafdelings uafhængighed og upartiskhed. Domstolen fastslog således, at Republikken Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ved ikke at sikre uafhængigheden og upartiskheden for disciplinærafdelingen.

90. Selv om det er Kommissionens eget valg at undlade at fremføre et tilsvarende argument med hensyn til afdelingen for ekstraordinær prøvelse på et hvilket som helst tidspunkt i denne sag, er det noget overraskende. I denne forbindelse bør det anføres, at Domstolens dom om Republikken Polens manglende sikring af uafhængigheden og upartiskheden for disciplinærafdelingen var baseret på en række forhold, der ikke var begrænset til tvivl om domstolsrådets uafhængighed⁵⁵. Selv hvis Domstolen kunne støtte sig på sine konklusioner om domstolsrådets uafhængighed i dommen i sagen Disciplinærordning for dommere⁵⁶, ville dette således i sig selv være utilstrækkeligt som begrundelse for en konklusion i denne sag om, at afdelingen for ekstraordinær prøvelse ikke er uafhængig⁵⁷.

91. Endvidere fastslog Menneskerettighedsdomstolen i dom af 8. november 2021, Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen⁵⁸, enstemmigt, at Republikken Polen havde tilsidesat EMRK's artikel 6, stk. 1, eftersom afdelingen for ekstraordinær prøvelse ikke var en domstol, der er »oprettet ved lov«⁵⁹. For at nå til denne konklusion støttede Menneskerettighedsdomstolen sig i vidt omfang på Domstolens praksis vedrørende de seneste reformer af retsvæsenet i Polen. Menneskerettighedsdomstolens dom var baseret på den konklusion, at der var tale om åbenbare overtrædelser af national lovgivning, der i negativ grad havde berørt virkningen af grundlæggende processuelle regler om udnævnelse af dommere ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse. Disse uregelmæssigheder i udnævnelsesproceduren skadede legitimiteten for afdelingen for ekstraordinær prøvelse i en sådan grad, at denne afdeling savnede de egenskaber, som er kendetegnende for en »domstol«, der er »lovlig« med henblik på EMRK's artikel 6, stk. 1. I denne forbindelse fastslog Menneskerettighedsdomstolen utvetydigt, at »anbefalingen af kandidater til

⁵⁴ – Jf. præmis 104-108.

⁵⁵ – Tvivlen med hensyn til domstolsrådets uafhængighed var baseret på en række forhold, herunder den omstændighed, at 23 af domstolsrådets 25 medlemmer var blevet udpeget af den udøvende magt og den lovgivende magt i Polen eller var medlemmer af de nævnte magter. Domstolen har fastslået, at den omstændighed, at et organ såsom et nationalt råd for retsvæsenet, der deltager i processen med udpegelse af dommere, overvejende består af medlemmer valgt af den lovgivende magt, ikke i sig selv kan rejse tvivl om uafhængigheden af de dommere, der udnævnes på denne måde. En national rets uafhængighed skal, herunder for så vidt angår betingelserne for udnævnelse af dennes medlemmer, bedømmes i forhold til alle de relevante faktorer. Dom af 9.7.2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, præmis 55 og 56).

⁵⁶ – Jf. præmis 104-108.

⁵⁷ – Jf. også dom af 22.2.2022, Openbaar Ministerie (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat) (C-562/21 PPU og C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, præmis 75).

⁵⁸ – Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.11.2021, Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819). Dommen var baseret på to stævninger, der blev indgivet til Menneskerettighedsdomstolen henholdsvis den 12.9.2019 og den 22.10.2019 og dermed længe før indleveringen af stævningen i den foreliggende sag. Dommen blev endelig i henhold til EMRK's artikel 44, stk. 2, den 8.2.2022.

⁵⁹ – Menneskerettighedsdomstolen foretog en prøvelse i tre trin som fastlagt i dom af 1.12.2020, Guðmundur Andri Ástráðsson mod Island (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418).

udnævnelse til [afdelingen for ekstraordinær prøvelse] – en ufravigelig betingelse for Republikkens præsidents udnævnelse⁶⁰ – blev betroet [domstolsrådet], som er et organ, der savnede tilstrækkelige garantier for uafhængighed fra den lovgivende og udøvende magt«⁶¹.

92. Menneskerettighedsdomstolens domme er ikke bindende for Domstolen, eftersom Unionen ikke har tiltrådt EMRK. I henhold til chartrets artikel 52, stk. 3, skal Domstolen imidlertid sørge for, at den fortolkning, som den foretager af chartrets artikel 47, stk. 2, sikrer et beskyttelsesniveau, som ikke tilsidesætter det beskyttelsesniveau, der er sikret ved EMRK's artikel 6, stk. 1, således som denne bestemmelse fortolkes af Menneskerettighedsdomstolen⁶². Den standard, der er sat ved den endelige dom i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen⁶³, kan således være relevant inden for rammerne af fremtidige sager for Domstolen. Det bør også kort anføres, at Republikken Polen i henhold til EMRK's artikel 46 er bundet af den endelige dom i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen⁶⁴ og er forpligtet til hurtigt at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger⁶⁵.

b) Realiteten

93. Kommissionen har i vidt omfang henvist til dommen i sagen A.K. m.fl. med henblik på at underbygge sit andet klagepunkt. I den nævnte sag blev der rejst tvivl om disciplinærafdelingens enekompetence til at behandle søgsmål anlagt af nationale dommere, der er støttet på EU-retten⁶⁶, på grund af denne afdelings angivelige manglende uafhængighed og upartiskhed med henvisning til artikel 19, stk. 1, TEU, og chartrets artikel 47. Eftersom der er stor uenighed mellem Kommissionen og Republikken Polen for så vidt angår fortolkningen af denne dom, gengiver jeg her dens præmis 165 og 166:

»165. En national lovgivning, som tildeler en enekompetence til at påkende en tvist, hvori en borger som i de foreliggende sager hævder, at der foreligger en tilsidesættelse af de rettigheder, der følger af de EU-retlige bestemmelser, til en bestemt retsinstans, der ikke opfylder de krav om uafhængighed og upartiskhed, som følger af chartrets artikel 47, fratager den berørte part ethvert effektivt retsmiddel som omhandlet i artikel 9, stk. 1, i direktiv 2000/78 og tilsidesætter det væsentligste indhold i retten til effektive retsmidler, som er sikret ved chartrets artikel 47 [...]

166. Det følger heraf, at når det fremgår, at en national bestemmelse forbeholder kompetencen til at påkende en tvist, såsom tvisterne i hovedsagerne, for en instans, som ikke lever op til de krav om uafhængighed og upartiskhed, som er påkrævet i henhold til EU-retten, og navnlig chartrets

⁶⁰ – Herefter »republikkens præsident«.

⁶¹ – Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.11.2021, Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819, § 349). Jf. også Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.7.2021, Reczkowicz mod Polen (CE:ECHR:2021:0722JUD004344719, § 276), hvori Menneskerettighedsdomstolen fastslog, at proceduren for udnævnelse til disciplinærafdelingen havde indbyggede fejl som følge af domstolsrådets deltagelse. Den nævnte dom blev endelig i henhold til EMRK's artikel 44, stk. 2, den 22.11.2021.

⁶² – Jf. dom af 6.10.2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 123 og den deri nævnte retspraksis).

⁶³ – Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.11.2021, Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819).

⁶⁴ – Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.11.2021, Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819).

⁶⁵ – Det fremgår af § 368 i Menneskerettighedsdomstolens dom, at det er uløseligt forbundet med dens konklusioner, at tilsidesættelsen af sagsøgerens rettigheder udspandt sig af ændringerne i den polske lovgivning, der fratog den dømmende magt i Polen retten til at udnævne medlemmer af domstolsrådet og gjorde det muligt for den udøvende og lovgivende magt at blande sig direkte eller indirekte i proceduren vedrørende udnævnelse af dommere, og dermed systematisk skadede legitimiteten for en retsinstans, der er sammensat af således udnævnte dommere.

⁶⁶ – De nationale dommere anfægtede deres tidlige pensionering som følge af ikrafttrædelsen af national lovgivning, der angiveligt var i strid med Rådets direktiv 2000/78/EF af 27.11.2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT 2000, L 303, s. 16).

artikel 47, har en anden retsinstans, for hvilken en sådan tvist verserer, pligt til – med henblik på at sikre en effektiv retsbeskyttelse som omhandlet i chartrets artikel 47 og i overensstemmelse med princip om loyalt samarbejde som knæsat i artikel 4, stk. 3, TEU – at undlade at anvende denne nationale bestemmelse, således at denne tvist kan afgøres af en retsinstans, der opfylder de nævnte krav, og som ville have kompetence inden for det omhandlede område, hvis den pågældende bestemmelse ikke var til hinder derfor, dvs. i almindelighed den retsinstans, som i overensstemmelse med gældende lovgivning havde kompetence før den lovgivningsmæssige ændring, der tildelte denne kompetence til den instans, som ikke opfylder disse krav, indtraf [...]»⁶⁷.

94. Det fremgår af det ovenstående, at dommen i sagen A.K. m.fl. ikke anfægtede den enekompetence, som den nationale lovgivning tillagde disciplinærafdelingen til at behandle søgsmål anlagt af dommere med hensyn til rettigheder tildelt i henhold til direktiv 2000/78. Domstolen fastslog derimod, at en national lovgivning ikke kan forbeholde enekompetencen for en retsinstans, der ikke opfylder de krav om uafhængighed og upartiskhed, som følger af chartrets artikel 47⁶⁸. Det fremgår også af de ovenfor gengivne præmisser, at Domstolen ikke var af den opfattelse, at enhver anden national retsinstans, der opfyldte disse krav, havde eller burde have kompetence til at træffe afgørelse om spørgsmålet. Domstolen fastslog blot, at den retsinstans, der i henhold til national ret havde kompetence til at træffe afgørelse om sådanne spørgsmål i henhold til tidligere lovgivning, havde kompetence til at påkende sagen⁶⁹.

95. Dommen i sagen A.K. m.fl. bekræfter den enkelte medlemsstats ret til i overensstemmelse med princippet om procesautonomi at definere sin egen retslige opbygning og til at fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg, der gør det muligt for borgerne at sikre de rettigheder, som de har i medfør af EU-retten. Ud over det fastsatte krav om, at nationale retsinstanser skal være uafhængige og upartiske og forudgående være oprettet ved lov⁷⁰, skal reglerne for sådanne sagsanlæg overholde ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. De krav, der følger af disse principper, gælder for såvel udpegningen af de retter, der har kompetence til at påkende sager, der støttes på EU-retten, som med hensyn til definitionen af de processuelle regler, der regulerer sådanne sager. Overholdelsen af disse krav skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling de omhandlede regler indtager i den samlede procedure, denne procedures forløb og disse reglers særlige kendetegn for de nationale instanser⁷¹.

96. Kommissionen har ikke gjort gældende, at artikel 26, stk. 2 og 4-6, og artikel 82, stk. 2-5, i den ændrede lov om den øverste domstol og ændringslovens artikel 10 ikke er i overensstemmelse med ækvivalensprincippet. Kommissionens klagepunkt fokuserer snarere på effektivitetsprincippet og navnlig retten til adgang til effektive retsmidler. Kommissionen har anført, at spørgsmål om en retsinstans' eller en dommers uafhængighed principielt er horisontale

⁶⁷ – Såfremt Domstolen fastslår, at afdelingen for ekstraordinær prøvelse ikke er uafhængig, følger det af dommen i sagen A.K. m.fl., præmis 165, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, idet den har vedtaget og opretholdt artikel 26, stk. 2 og 4-6, og artikel 82, stk. 2-5, i den ændrede lov om den øverste domstol og ændringslovens artikel 10, hvorved afdelingen for ekstraordinær prøvelse tillægges enekompetence til at efterprøve klagepunkter og retlige spørgsmål bl.a. vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en domstol eller en dommer er uafhængig.

⁶⁸ – Alle nationale retsinstanser, der træffer afgørelse om sager, som henhører under EU-rettens anvendelsesområde, skal opfylde kravene i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47. Jf. i denne retning dom af 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931, præmis 63 og 64).

⁶⁹ – Jf. analogt dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere til den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 149).

⁷⁰ – Hvilket argument Kommissionen ikke har fremført rettidigt i denne sag.

⁷¹ – Dom af 24.10.2018, X.C. m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 22-24 og den deri nævnte retspraksis). Medlemsstaterne er, når de gennemfører EU-retten, forpligtet til at sikre iagttagelse af den adgang til effektive retsmidler, som er fastsat i chartrets artikel 47, stk. 1, som udgør en bekræftelse af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse: dom af 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, præmis 34).

spørgsmål, der kan opstå i enhver sag, og at enhver retsinstans, for hvilken en sag, der vedrører EU-retten, er indbragt, bør være i stand til at behandle sådanne spørgsmål. Kompetencen til at træffe afgørelse om sådanne spørgsmål bør således ikke forbeholdes specialretter.

97. En undersøgelse af artikel 26, stk. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol viser, at den tillægger afdelingen for ekstraordinær prøvelse enekompetence til at træffe afgørelse om klager, f.eks. over en dommers eller en retsinstans' manglende uafhængighed, og til at iværksætte et retsmiddel i denne forbindelse. Alle retsinstanser, herunder dem, der behandler en sag, der vedrører EU-retten, skal derfor overføre en klage⁷² over en retsinstans' eller en dommers manglende uafhængighed til formanden for afdelingen for ekstraordinær prøvelse. En sådan overførsel udsætter ikke sagen for den ret, for hvilken sagen er indbragt⁷³.

98. Formuleringen »har kompetence« i artikel 26, stk. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol er utvetydig og efter min opfattelse tilstrækkelig til at sikre, at spørgsmålet om uafhængigheden for en domstol, en sammensætning af en domstol eller en dommer henhører under enekompetencen for afdelingen for ekstraordinær prøvelse⁷⁴. Ordlyden af denne bestemmelse synes således ikke at underbygge Republikken Polens argument om, at spørgsmål om uafhængighed kan rejses inden for rammerne af en appel. Da Domstolen tog dette spørgsmål op i retsmødet, var Republikken Polen desuden ikke i stand til at fremlægge overbevisende dokumentation for, at sådanne spørgsmål kan behandles på behørig vis i appelsager. Når dette er sagt, har Kommissionen ikke gjort gældende, og det fremgår heller ikke af artikel 26, stk. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol, at et spørgsmål om en dommers eller en retsinstans' uafhængighed skal indbringes for afdelingen for ekstraordinær prøvelse i form af et særskilt, uafhængigt søgsmål. Derimod behandles spørgsmål efter artikel 26, stk. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol som et procedurespørgsmål eller et procedureindlæg for afdelingen for ekstraordinær prøvelse. Kommissionen har ikke gjort gældende, at kravet om at overføre et sådant procedurespørgsmål eller procedureindlæg til afdelingen for ekstraordinær prøvelse er så byrdefuldt, at det går ud over den fulde virkning af de rettigheder, som artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 medfører for borgerne. Der er heller intet, der tyder på, at overførslen af disse spørgsmål til afdelingen for ekstraordinær prøvelse afstedkommer processuelle ulemper, der kan gøre det uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, som artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 medfører for borgerne. Selv om det meget vel kan være, at spørgsmål om uafhængigheden for en domstol, en sammensætning af en domstol eller en dommer er horisontale spørgsmål, der ikke nødvendigvis skal behandles af specialretter, er der intet ulovligt ved, at de afgøres af en anden domstol eller sammensætning af en domstol. En sådan praksis kan endda fremme en styrket og ensartet anvendelse af de gældende regler og dermed sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, med fuld respekt for princippet om EU-rettens forrang.

99. Hvis den omhandlede nationale bestemmelse gik ud over effektiviteten af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47⁷⁵ ved f.eks. at give enekompetence til at træffe afgørelse om en retsinstans' uafhængighed til en anden retsinstans, som selv savnede uafhængighed, ville

⁷² – Der er intet i artikel 26, stk. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol, der antyder – og Kommissionen har heller ikke gjort gældende – at den retsinstans, der påkender en sag, ikke kan indgive en klage over manglende uafhængighed, som efterfølgende kan overføres til formanden for afdelingen for ekstraordinær prøvelse.

⁷³ – Selv om klager skal indgives til afdelingen for ekstraordinær prøvelse, fremgår det ikke af de sagsakter, Domstolen har fået forelagt, om loven fastsætter en frist for, hvornår afdelingen for ekstraordinær prøvelse skal træffe afgørelse herom. Selv om sådanne spørgsmål bør afgøres hurtigt, nævner Kommissionen intet herom i sit klagepunkt.

⁷⁴ – Jf. også analogt den følgende formulering i den nævnte bestemmelse: »Den domstol, der behandler sagen, sender straks en anmodning til formanden for [afdelingen for ekstraordinær prøvelse].«

⁷⁵ – Og dermed retten til effektiv retsbeskyttelse. Jf. punkt 48 i dette forslag til afgørelse.

princippet om EU-rettens forrang kræve, at den retsinstans, for hvilken et sådant søgsmål var indbragt⁷⁶, skulle træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre den fulde virkning af disse EU-retlige bestemmelser, ved om fornødent at undlade at anvende enhver modstridende national bestemmelse eller retspraksis⁷⁷.

100. Idet der ikke foreligger en tilsidesættelse af ækvivalensprincippet eller effektivitetsprincippet, er jeg således af den opfattelse, at nationale kompetenceregler, der begrænser eller indskrænker, hvilke domstole eller sammensætninger der kan træffe afgørelse om spørgsmål om uafhængigheden for en domstol, en sammensætning af en domstol eller en dommer, ikke er i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 eller princippet om EU-rettens forrang.

101. På denne baggrund er artikel 26, stk. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol ikke til hinder for, at nationale domstole efterprøver, om de opfylder kravet om uafhængighed som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47⁷⁸. Førstnævnte bestemmelse giver ganske enkelt afdelingen for ekstraordinær prøvelse enekompetence til at træffe afgørelse om uafhængigheden for en domstol, en sammensætning af en domstol eller en dommer, når et sådant spørgsmål overføres til den.

102. Kommissionens argumenter, som er sammenfattet i punkt 67 og 68 i dette forslag til afgørelse, med hensyn til artikel 26, stk. 4-6, og artikel 82, stk. 2-5, i den ændrede lov om den øverste domstol beskriver blot indholdet af disse bestemmelser⁷⁹. Som det fremgår af punkt 66 i dette forslag til afgørelse, har Kommissionen anført, at spørgsmål om en retsinstans' eller en dommers uafhængighed principielt er af horisontal karakter. Disse nationale bestemmelser er dermed i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, idet de fratager alle polske domstole, med undtagelse af afdelingen for ekstraordinær prøvelse, retten til at træffe afgørelse om en retsinstans' eller en dommers uafhængighed, der opstår i sager, som disse nationale bestemmelser henviser til. Kommissionen har imidlertid ikke påvist, at disse nationale bestemmelser og de deri fastsatte procedurer og kompetenceregler skader effektiviteten af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 eller princippet om EU-rettens forrang. Kommissionen har snarere ikke formået at tilbagevise Republikken Polens argumenter om, at en specialrets behandling af sådanne sager er i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47.

103. Med hensyn til Kommissionens anbringende om, at artikel 26, stk. 2 og 4-6, og artikel 82, stk. 2-5, i den ændrede lov om den øverste domstol er i strid med artikel 267 TEUF, har Kommissionen, bortset fra den omstændighed, at disse bestemmelser slet ikke henviser til denne artikel, ikke godtgjort, at de retligt eller faktisk⁸⁰ forhindrer eller vanskeliggør, at en anden national retsinstans end afdelingen for ekstraordinær prøvelse, for hvilken et spørgsmål om

⁷⁶ – På et område, der er omfattet af EU-retten.

⁷⁷ – Jf. i denne retning dom af 4.12.2018, Minister for Justice and Equality og Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, præmis 48-50). Jf. også dommen i sagen A.K. m.fl., præmis 164, og dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 148 og 149).

⁷⁸ – I overensstemmelse med Simpson-dommen.

⁷⁹ – Republikken Polen har i retsmødet som svar på et spørgsmål fra Domstolen bekræftet, at afdelingen for ekstraordinær prøvelse har enekompetence til at træffe afgørelse om spørgsmål om uafhængighed i forbindelse med disse procedurer.

⁸⁰ – Domstolen fastslog i dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 222-234, at Republikken Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 267, stk. 2 og 3, TEUF, idet den havde tilladt, at retternes beføjelse til at forelægge Domstolen anmodninger om præjudiciel afgørelse begrænses af muligheden for at indlede en disciplinærsag. Jf. også dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 56-59).

uafhængigheden for en domstol, en sammensætning af en domstol eller en dommer er rejst, forelægger Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF⁸¹.

104. I denne henseende følger det af såvel ordlyden som opbygningen af artikel 267 TEUF, at den præjudicielle procedure forudsætter, at der reelt verserer en retssag for den nationale domstol, og at denne domstol skal træffe en afgørelse, hvis udfald kan påvirkes af den præjudicielle afgørelse⁸².

105. Ud over udøvelsen af den enekompetence, som artikel 26, stk. 2 og 4-6⁸³, og artikel 82, stk. 2-5, i den ændrede lov om den øverste domstol tillægger afdelingen for ekstraordinær prøvelse, er spørgsmålet om uafhængigheden for domstole, sammensætninger af domstole og dommere et horisontalt spørgsmål, der kan rejses ved enhver retsinstans, således som Kommissionen med rette har anført. En ret, for hvilken spørgsmål om uafhængigheden for en domstol, en sammensætning af en domstol eller en dommer rejses i en sag, der er indbragt for den, kan, om nødvendigt, forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse.

106. Artikel 267 TEUF giver de nationale retter en meget vid adgang til at indbringe spørgsmål for Domstolen, hvis de skønner, at en for dem verserende sag frembyder problemer vedrørende fortolkningen af EU-retlige bestemmelser, der er relevante for afgørelsen af den pågældende sag. De nationale retter kan desuden frit udnytte denne adgang på ethvert tidspunkt under proceduren, som de finder passende⁸⁴. Det følger endvidere af Domstolens faste praksis, at alene den omstændighed, at en national lovbestemmelse bestemmer, at en ret skal følge en anden rets bedømmelser, ikke fratager den første ret muligheden for at forelægge Domstolen spørgsmål om fortolkningen og gyldigheden af EU-retten i henhold til artikel 267 TEUF. Den første ret har frihed til, navnlig hvis den skønner, at en anden instans' bedømmelse kan føre til, at der afsiges en dom i strid med EU-retten, at forelægge Domstolen spørgsmål⁸⁵. Desuden er en dom, som Domstolen har afsagt i en præjudiciel sag, bindende for den nationale ret ved afgørelsen af hovedsagen med hensyn til fortolkningen af de omhandlede EU-retlige bestemmelser⁸⁶.

107. På baggrund af det ovenstående kan retsinstanser i Republikken Polen forelægge Domstolen ethvert spørgsmål, som efter deres opfattelse kræver en præjudiciel afgørelse, på ethvert tidspunkt under proceduren, som de finder passende, selv efter en procedure såsom den i artikel 26, stk. 2, i

⁸¹ – Dom af 22.6.2010, Melki og Abdeli (C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis). I dommen i sagen A.K. m.fl., præmis 110-113, fandt Domstolen, at en anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (afdelingen for arbejds- og socialforsikringsager) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) kunne antages til realitetsbehandling, selv om Republikken Polen havde gjorde gældende, at den pågældende afdeling havde grebet ind i disciplinærafdelingens enekompetence.

⁸² – Dom af 27.2.2014, Pohotovost' (C-470/12, EU:C:2014:101, præmis 28).

⁸³ – F.eks. er en anke med påstand om annullation af en endelig afgørelse i henhold til artikel 26, stk. 4-6, i den ændrede lov om den øverste domstol, der støttes på en dommers angiveligt ulovlige retsstilling, en ekstraordinær anke ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse. Det er tilstrækkeligt at anføre, at såfremt et sådant spørgsmål rejses for den retsinstans, der afsagde den endelige dom, skal denne retsinstans, hvis der opstår tvivl om fortolkningen af EU-retten, forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse i overensstemmelse med artikel 267 TEUF.

⁸⁴ – Dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 56). Artikel 267 TEUF er til hinder for enhver national lovgivning eller praksis, der kan forhindre de nationale domstole i – alt efter omstændighederne – at gøre brug af den adgang eller at efterkomme den forpligtelse, der er fastsat i artikel 267 TEUF, til at forelægge Domstolen en præjudiciel afgørelse. Dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 260).

⁸⁵ – Dom af 22.6.2010, Melki og Abdeli (C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 42).

⁸⁶ – En national retsinstans, der har forelagt Domstolen en præjudiciel anmodning i henhold til artikel 267 TEUF, kan således ikke forhindres i øjeblikkeligt at anvende EU-retten i overensstemmelse med Domstolens afgørelse eller praksis, idet denne bestemmelses effektive virkning ellers ville blive tilsidesat: dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 257). En national ret skal således i givet fald se bort fra en højere national rets vurderinger, hvis den, henset til Domstolens fortolkning, er af den opfattelse, at disse vurderinger ikke er i overensstemmelse med EU-retten, i givet fald ved at undlade at anvende den nationale regel, der forpligter den til at efterkomme denne højere rets afgørelser. Dom af 22.2.2022, RS (Virksomheden af domme afsagt af en forfatningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 75).

den ændrede lov om den øverste domstol omhandlede. De kan også anordne alle nødvendige foranstaltninger for at sikre en foreløbig domstolsbeskyttelse af de ved EU-retten sikrede rettigheder og kan efter en sådan procedure undlade at anvende den omhandlede nationale lovbestemmelse eller en dom afsagt af afdelingen for ekstraordinær prøvelse, hvis de finder den i strid med EU-retten. Som en domstol i sidste instans er afdelingen for ekstraordinær prøvelse i princippet forpligtet til at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF, når et spørgsmål om fortolkningen af EUF-traktaten indbringes for den.

108. For så vidt angår Kommissionens anbringender vedrørende overgangsforanstaltningerne i ændringsloven artikel 10 er det fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse⁸⁷. Ændringslovens artikel 10 trådte i kraft den 14. februar 2020. Som svar på Domstolens spørgsmål i retsmødet har Kommissionen bekræftet, at der ikke var noget bevis for, at denne bestemmelse fortsat havde virkning efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, altså den 30. december 2020. Derfor godtog Kommissionen, at ændringslovens artikel 10 var »udløbet« på det nævnte tidspunkt. På denne baggrund skal Kommissionens klagepunkt vedrørende ændringslovens artikel 10 afvises.

109. Idet der ikke er beviser, der kan rejse tvivl om lovligheden af overførslen af enekompetencen til afdelingen for ekstraordinær prøvelse til at træffe afgørelse om spørgsmålet om uafhængigheden for en domstol, en sammensætning af en domstol eller en dommer i henhold til 26, stk. 2 og 4-6, og artikel 82, stk. 2-5, i den ændrede lov om den øverste domstol, kan Kommissionens anbringender med hensyn til overgangsforanstaltningerne i ændringslovens artikel 10, som blot fastlægger den tidsmæssige anvendelse af de ovennævnte bestemmelser, under alle omstændigheder ikke tiltrædes.

110. Kommissionen har også nedlagt påstand om, at Republikken Polen har tilsidesat princippet om EU-rettens forrang ved at anvende de nationale bestemmelser, der anfægtes i det andet klagepunkt. Det er tilstrækkeligt at anføre, at påstanden med hensyn til EU-rettens forrang vedrører Republikken Polens anvendelse af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, chartrets artikel 47 og artikel 267 TEUF. Den kan derfor ikke betragtes som en selvstændig påstand, og det er overflødigt at behandle den særskilt⁸⁸.

111. Jeg foreslår derfor, at Domstolen forkaster det andet klagepunkt.

B. Det første klagepunkt – forbuddet mod, at nationale retsinstanser efterprøver, om det EU-retlige krav om adgang til effektive retsmidler ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er opfyldt

1. Parternes argumenter

112. Kommissionen har gjort gældende, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, i lyset af Menneskerettighedsdomstolens praksis om EMRK's artikel 6, stk. 1, og i henhold til artikel 267

⁸⁷ – Jf. analogt dom af 18.5.2006, Kommissionen mod Spanien (C-221/04, EU:C:2006:329, præmis 24-26).

⁸⁸ – Jf. analogt dom af 4.12.1986, Kommissionen mod Frankrig (220/83, EU:C:1986:461, præmis 30 og 31).

TEUF og princippet om EU-rettens forrang ved at forbyde nationale retsinstanser at efterprøve, om det EU-retlige krav om adgang til effektive retsmidler ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er opfyldt.

113. Kommissionen har for det første gjort gældende, at artikel 42a, stk. 1 og 2, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, artikel 29, stk. 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol, artikel 5, stk. 1a og 1b, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation forbyder disse nationale retsinstanser at efterprøve lovligheden af udnævnelsen af dommere eller lovligheden af retslige organer i Republikken Polen, og dermed, om en domstol, hvor en dommer har sæde, forudgående er oprettet ved lov som omhandlet i artikel 19, stk. 1, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, i lyset af Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen *Guðmundur Andri Ástráðsson mod Island*⁸⁹. Kommissionen har i sin replik anført, at ordlyden af de ovennævnte bestemmelser i polsk ret ikke forekommer at sondre mellem domstolsprøvelse af republikkens præsidents udnævnelse af dommere og domstolsprøvelse med henblik på at sikre, at de garantier, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, er opfyldt. Retmæssigheden af den procedure, der fører til udnævnelsen af en dommer, påvirker ikke kun gyldigheden af selve udnævnelsen, men også anvendelsen af det EU-retlige krav om adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47. Det fremgår af dommen i sagen *A.K. m.fl.*, præmis 134, at det er nødvendigt at sikre, at såvel de materielle betingelser som den processuelle fremgangsmåde, hvorunder afgørelser om udnævnelser vedtages, har en sådan karakter, at der ikke opstår rimelig tvivl i offentligheden om, at de pågældende dommere er uimodtagelige for påvirkninger udefra og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden.

114. Kommissionen har for det andet gjort gældende, at artikel 55, stk. 4, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation forhindrer polske domstole i at efterprøve, om dommere i en sammensætning lovligt kan udøve judicielle funktioner. Denne bestemmelse forhindrer domstole i, enten på eget initiativ eller efter anmodning fra en af parterne, på grundlag af »bestemmelserne om sagernes fordeling samt om udpegelse og ændring af sammensætninger af dommere« at fastslå, at en sammensætning af dommere er i strid med loven, at en retsinstans har utilstrækkelig kompetence, eller at en person, som ikke er beføjet eller kompetent til at træffe afgørelse, indgår heri. Bestemmelsen forhindrer således retsinstanser i, gennem en efterprøvelse af lovligheden af en dom, at efterprøve, om en retsinstans er en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, og dermed, om den havde kompetence til at påkende sagen. I henhold til ændringslovens artikel 8 finder artikel 55, stk. 4, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation desuden også anvendelse på verserende sager. I replikken blev det præciseret, at når en dommer er blevet udnævnt i overensstemmelse med reglerne om sagernes fordeling, anses den pågældende dommer i henhold til artikel 55, stk. 4, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation for at have kompetence til lovligt at træffe afgørelse i en sag. Dette forhindrer, at kravene vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, efterprøves i en appel iværksat til prøvelse af en dom.

115. Kommissionen er af den opfattelse, at de ovennævnte nationale bestemmelser forhindrer en polsk retsinstans i at efterleve sin forpligtelse til ex officio eller på begæring af en part at efterprøve, om den i kraft af sin sammensætning udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Når dette spørgsmål er vigtigt for deres egen dom (f.eks. i et søgsmål med påstand om annullation af en afgørelse på grund af en retsinstans' ulovlige sammensætning), forhindrer disse bestemmelser desuden retsinstanser i at efterprøve, om en

⁸⁹ – Menneskerettighedsdomstolens dom af 1.12.2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson mod Island* (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418). Jf. også *Simpson-dommen*, præmis 75.

anden retsinstans opfylder de EU-retlige krav vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, i lyset af Menneskerettighedsdomstolens praksis om EMRK's artikel 6, stk. 1, i betragtning af omstændighederne ved udnævnelsen af en dommer eller lovligheden af et retsligt organ.

116. Ifølge Kommissionen kræver en domstolsprøvelse af opfyldelsen af kravet om en uafhængig domstol, der er oprettet ved lov, i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 ikke, at der indføres en specifik mekanisme til det formål. Den kræver heller ikke nødvendigvis, at en national dommer annullerer udnævnelsen af en dommer eller afsætter den udnævnte dommer. Det er således uden betydning, at der i henhold til Republikken Polens forfatning ikke kan drages tvivl om udnævnelsen af en dommer. Det tilkommer den nationale retsinstans, for hvilken sagen er indbragt, at fastlægge konsekvenserne af enhver tilsidesættelse af kravet om en uafhængig domstol, der forudgående er oprettet ved lov, på baggrund af den gældende nationale lovgivning under behørig hensyntagen til EU-retten effektivitet og forhold såsom retssikkerhedsprincippet.

117. Republikken Polen har gjort gældende, at Kommissionen ikke har begrundet sin påstand om en tilsidesættelse af artikel 267 TEUF og princippet om EU-retten forrang. Republikken Polen har derimod anført, at Kommissionen ikke har henvist til artikel 26, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol og ikke har forklaret, hvordan denne bestemmelse er i strid med EU-retten.

118. Republikken Polen sonderer klart mellem en domstolsprøvelse af republikkens præsidents udnævnelse af dommere og virkningerne heraf og en domstolsprøvelse af de garantier, som en retsinstans skal sikre i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Polsk ret tillader ikke den første form for domstolsprøvelse, og Domstolen gjorde ingen indvendinger mod dette i dommen i sagen A.K. m.fl.⁹⁰. Ifølge Republikken Polens forfatning og de polske domstoles faste praksis henhører kompetencen til at udnævne dommere under Republikken Polens præsidents beføjelser. Denne kompetence kan ikke, og har aldrig kunnet, gøres til genstand for domstolsprøvelse, eftersom det ville underminere princippet om dommernes uafsættelighed, hvis sådanne søgsmål kunne antages til realitetsbehandling. Dette er i overensstemmelse med Domstolens praksis, hvorefter betingelserne for at afsætte en dommer skal være fastsat i lovgivningen, begrundede og forholdsmæssige. Det er også i overensstemmelse med Menneskerettighedsdomstolens praksis, hvorefter organiseringen af retsvæsenet ikke bør overlades til den dømmende magts skøn. Derimod tillader polsk ret domstolsprøvelse af retten til adgang til en uafhængig domstol og sikring af de garantier, der følger af EU-retten. Republikken Polen har tilføjet, at Kommissionens fortolkning af de omtvistede bestemmelser ikke understøttes af retspraksis.

119. Republikken Polen er af den opfattelse, at artikel 42a, stk. 1 og 2, og artikel 55, stk. 4, i den ændrede lov om de almindelige domstole, artikel 29, stk. 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol og artikel 5, stk. 1a og 1b, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation ikke begrænser nationale retsinstansers efterprøvelse af, om den garanti, som borgerne er tildelt i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, er til stede.

⁹⁰ – Jf. punkt 145. Jf. også dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere til den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 128).

120. I denne forbindelse har Republikken Polen for det første anført, at selv når der hersker tvivl om en dommers upartiskhed, kan der rejses en inhabilitetsindsigelse i henhold til artikel 48-54 i den civile retsplejelov⁹¹, artikel 40-44 i strafferetsplejeloven⁹² eller artikel 18-24 i forvaltningsprocesloven⁹³.

121. En sag, hvori der rejses tvivl om en bestemt retsinstans' kompetence eller om en borgers ret til adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, kan for det andet henvises til en anden retsinstans, der har kompetence i henhold til national ret⁹⁴, og som overholder artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

122. Hvis sammensætningen af den retsinstans, for hvilken spørgsmålet er rejst, var i strid med loven, eller hvis en dommer, som erklæres inhabil, behandlede sagen, er appeldomstolen for det tredje forpligtet til at tilsidesætte sagen som ugyldig af egen drift og ophæve den pågældende dom i overensstemmelse med den civile retsplejelovs artikel 379, stk. 4, strafferetsplejelovens artikel 349, stk. 1, nr. 1, og forvaltningsproceslovens artikel 183, stk. 2, nr. 4, henholdsvis. En konstatering af en tilsidesættelse af chartrets artikel 47 kan medføre, at en appeldomstol tilsidesætter sagen som ugyldig og ophæver en dom med den begrundelse, at den ikke blev afsagt af en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Appeldomstolen kan imidlertid ikke anfægte mandatet eller kompetencen hos den dommer, der afsagde den ophævede dom.

123. Republikken Polen har i sin duplik anført, at formålet med artikel 42a, stk. 1 og 2, i den ændrede lov om de almindelige domstole, artikel 29, stk. 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol og artikel 5, stk. 1a og 1b, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation er at forhindre, at der rejses tvivl om dommeres mandater eller ansættelsesforhold i andre procedurer end dem, der er nævnt i Republikken Polens forfatning og i lovene til gennemførelse heraf. Artikel 45 i Republikken Polens forfatning, internationale traktater og chartret sikrer desuden retten til adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Den nationale lovgivning skal fortolkes i lyset af alle disse bestemmelser. Uregelmæssigheder i forbindelse med udnævnelsen af en dommer eller en tilsidesættelse af retten til adgang til en domstol, der forudgående er oprettet ved lov, medfører ikke annullation af udnævnelsen af en dommer eller af de sager, som den pågældende dommer deltog i⁹⁵.

124. Republikken Polen er af den opfattelse, at Kommissionen har anlagt en forkert fortolkning af artikel 55, stk. 4, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation. Republikken Polen har anført, at denne bestemmelse ikke forhindrer en prøvelse af spørgsmålet, om en retsinstans er sammensat korrekt. Den kodificerer blot den øverste domstols praksis, hvorefter den omstændighed, at en sag behandles i strid med bestemmelserne om sagernes fordeling mellem dommerne ved en ret, som har kompetence, ikke udgør en grund til ekstraordinær prøvelse i henhold til den civile retsplejelovs artikel 387 og strafferetsplejelovens artikel 439, stk. 1, nr. 2, eftersom dette ville føre til ophævelse af sagen og den dom, der er under prøvelse. En tilsidesættelse af denne art kan ikke desto mindre udgøre en grund til almindelig prøvelse. En part kan tilsvarende nedlægge påstand om ophævelse af en dom på det grundlag, at en

⁹¹ – Ustawa – Kodeks postępowania cywilnego (den civile retsplejelov) af 17.11.1964 (Dz. U 2020, pos. 1575, som ændret).

⁹² – Ustawa – Kodeks postępowania karnego (strafferetsplejeloven) af 6.6.1997 (Dz. U. 2021, pos. 534, som ændret).

⁹³ – Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (lov om forvaltningsretspleje) af 30.8.2002 (Dz. U. 2019, pos. 2325, som ændret).

⁹⁴ – Jf. den civile retsplejelovs artikel 200, stk. 1, og strafferetsplejelovens artikel 35, stk. 1.

⁹⁵ – Jf. Simpson-dommen. Jf. også Menneskerettighedsdomstolens dom af 1.12.2020, Guðmundur Andri Ástráðsson mod Island (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418).

tilsidesættelse af de gældende procedureregler påvirkede resultatet af sagen i negativ retning fra den pågældendes perspektiv. Desuden kan en part rejse en inhabilitetsindsigelse mod en dommer, hvis sidstnævntes deltagelse i sagen er i strid med retten til adgang til en upartisk domstol.

125. Republikken Polen har i modsætning til Kommissionens anbringende i punkt 114 i dette forslag til afgørelse anført, at artikel 55, stk. 4, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation ikke omhandler domstolenes prøvelse af spørgsmålet, om en domstol, der har afsagt en dom, var en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Denne bestemmelse vedrører blot konsekvenserne af en tilsidesættelse af reglerne om sagernes fordeling og domstolenes sammensætning. På denne baggrund skal Kommissionens klagepunkt med hensyn til ændringslovens artikel 8, hvorefter artikel 55, stk. 4, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation også finder anvendelse på verserende sager, også forkastes.

2. Bedømmelse

a) Formaliteten

126. Republikken Polen har anført, at de hævdede tilsidesættelser af artikel 267 TEUF og princippet om EU-rettens forrang i Kommissionens første klagepunkt ikke er begrundet. Den har desuden anført, at Kommissionen ikke har fremlagt dokumentation eller bevis for, at artikel 26, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol er i strid med EU-retten. Republikken Polen er endvidere af den opfattelse, at Kommissionen har fremlagt sine forklaringer eller beviser til støtte for disse anbringender for sent, og at Domstolen ikke bør tage dem i betragtning.

127. Inden for rammerne af et traktatbrudssøgsmål i medfør af artikel 258 TEUF påhviler det Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger, ved fremlæggelse for Domstolen af de oplysninger, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, idet Kommissionen ikke kan påberåbe sig nogen formodning herfor⁹⁶. Kommissionen skal i ethvert søgsmål i medfør af artikel 258 TEUF i henhold til artikel 21 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 120, litra c), i Domstolens procesreglement præcist angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til, og i alt fald kort angive de retlige og faktiske forhold, som klagepunkterne støttes på⁹⁷. Realiteten vedrørende et søgsmål i henhold til artikel 258 TEUF skal således alene behandles med henvisning til de i stævningen nedlagte påstande.

128. I det første klagepunkt har Kommissionen blot henvist til artikel 267 TEUF uden en forklaring, end ikke kortfattet, af, hvordan de angivne bestemmelser i polsk ret tilsidesatte denne bestemmelse. Den omstændighed, at Kommissionen i sin begrundede udtalelse af 30. oktober 2020 har forklaret relevansen af artikel 267 TEUF i forbindelse med dette klagepunkt, er ikke tilstrækkelig med henblik på artikel 21 i statuten for Domstolen og artikel 120, litra c), i Domstolens procesreglement. I modsætning til det i replikken anførte kan Domstolen ikke antage, at der er en »funktionel forbindelse« mellem den påståede tilsidesættelse af artikel 267 TEUF og de omhandlede bestemmelser i polsk ret. For så vidt som Kommissionen muligvis har forklaret denne »funktionelle forbindelse« i forbindelse med det andet klagepunkt, vedrører sidstnævnte klagepunkt andre bestemmelser i polsk ret.

⁹⁶ – Dom af 28.1.2016, Kommissionen mod Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, præmis 47).

⁹⁷ – Jf. i denne retning dom af 11.11.2010, Kommissionen mod Portugal (C-543/08, EU:C:2010:669, præmis 20 og 21 og den deri nævnte retspraksis).

129. Jeg er derimod af den opfattelse, at stævningens punkt 75 kort forklarer, hvorfor Kommissionen er af den opfattelse, at de bestemmelser i polsk ret, der er angivet i det første klagepunkt, er i strid med princippet om EU-rettens forrang. Eftersom artikel 26, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol i det væsentlige gengiver samme lovs artikel 29, stk. 3⁹⁸, er det desuden tilstrækkeligt, at Kommissionen henviser til artikel 26, stk. 3, i sit første klagepunkt, idet det klart fremgår af ordlyden af dette klagepunkt som helhed, hvorfor Kommissionen anså sidstnævnte bestemmelse for at være i strid med EU-retten.

130. I lyset af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen afviser Kommissionens argumenter med hensyn til artikel 267 TEUF i forbindelse med det første klagepunkt.

b) Realiteten

1) Indledende bemærkninger – omfanget af Kommissionens første og andet klagepunkt

131. Republikken Polen har gjort gældende, at de anbringender, som Kommissionen har fremsat i sit andet klagepunkt, er uforenelige med og modsiger det første klagepunkt. Kommissionen finder, at dette anbringende er ugrundet.

132. Det andet klagepunkt vedrører den enekompetence, som den nationale lovgivning tillægger afdelingen for ekstraordinær prøvelse til at træffe afgørelse om spørgsmål om uafhængigheden for domstole, sammensætninger af domstole og dommere. Det første klagepunkt kritiserer bl.a. den omstændighed, at visse bestemmelser i polsk ret forbyder alle nationale domstole, herunder afdelingen for ekstraordinær prøvelse⁹⁹, at efterprøve lovligheden af udnævnelsen af dommere i Polen. Det anføres derfor i det første klagepunkt, at ingen domstol i Polen har kompetence til at efterprøve lovligheden af udnævnelsen af dommere i Polen i henhold til EU-retten. Jeg er således af den opfattelse, at Kommissionens to første klagepunkter er indbyrdes forenelige.

2) Retten til effektive retsmidler ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov

133. Republikken Polen har ikke bestridt, at de almindelige domstole, den øverste domstol og forvaltningsdomstolene skal overholde artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, i lyset af Menneskerettighedsdomstolens praksis om EMRK's artikel 6, stk. 1, og princippet om EU-rettens forrang. Endvidere har Republikken Polen ikke bestridt, at de pågældende domstole skal kontrollere, om retten til adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, respekteres i overensstemmelse med Simpson-dommen. Republikken Polen har anført, at de af Kommissionen angivne nationale bestemmelser blot forhindrer, at republikkens præsidents udnævnelse af en dommer anfægtes. I denne forbindelse har Republikken Polen fremhævet en række andre bestemmelser i polsk ret, der giver dommere mulighed for at kontrollere, om retten til adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, respekteres.

⁹⁸ – Som også gengiver ordlyden af artikel 42a, stk. 2, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation og af artikel 5, stk. 1b, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation.

⁹⁹ – Jf. f.eks. artikel 26, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol.

134. I modsætning til det, som Republikken Polen har gjort gældende, har Kommissionen i den foreliggende sag hverken anfægtet republikkens præsidents beføjelser til at udnævne dommere eller den omstændighed, at udnævnelsen af en dommer ikke kan anfægtes i henhold til polsk ret¹⁰⁰.

135. I præmis 133 i dommen i sagen A.K. m.fl. bemærkede Domstolen, at den omstændighed, at republikkens præsident udnævner dommere, ikke skaber en afhængighed for disse dommere af denne præsident eller rejser tvivl om deres upartiskhed, hvis dommerne, når de først er udnævnt, ikke modtager instrukser. Endvidere fremgår det af præmis 129-136 i dommen i sagen A.B. m.fl. (Udnævnelse til dommerembeder af dommere ved den øverste domstol – søgsmål)¹⁰¹, at selv om der eventuelt ikke er mulighed for domstolsprøvelse i forbindelse med en procedure for udnævnelse til dommerembeder ved en national øverste retsinstans, kan dette i visse tilfælde vise sig ikke at være problematisk med hensyn anvendelsen af de krav, der følger af EU-retten, forudsat at andre effektive retsmidler er tilgængelige. Det kan forholde sig anderledes, når retsmidler, der tidligere fandtes, er blevet afskaffet, og andre relevante omstændigheder, der kendetegner en udnævnelsesprocedure i en bestemt national retlig og faktisk sammenhæng, skaber tvivl af systemisk karakter i offentligheden om, hvorvidt de dommere, der udnævnes efter denne procedure, er uafhængige og upartiske¹⁰².

136. Kommissionens første klagepunkt er således begrænset til et argument om, at alle almindelige domstole, forvaltningsdomstole og den øverste domstol, herunder afdelingen for ekstraordinær prøvelse¹⁰³, forbydes at efterprøve, enten af egen drift eller på begæring af en part, om en domstol sikrer borgernes ret til effektive retsmidler på de områder, der er omfattet af EU-retten, ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov¹⁰⁴. Ifølge Kommissionen har de omtvistede bestemmelser i det mindste to skadelige virkninger. For det første forhindrer de domstolene i at efterprøve sådanne spørgsmål uanset karakteren og rækkevidden af det retsmiddel, der er tilgængeligt i henhold til national ret. For det andet forhindrer de også domstolene i at undlade at anvende nationale bestemmelser, der er i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47.

137. Kommissionen og Republikken Polen er uenige om rækkevidden af de nationale bestemmelser, der er omhandlet i det første klagepunkt.

138. Ordlyden af artikel 42a, stk. 2, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, artikel 26, stk. 3, og artikel 29, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol og artikel 5, stk. 1b, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation forbyder udtrykkeligt de nævnte domstole at fastslå eller bedømme lovligheden af udnævnelsen af en dommer. Disse bestemmelser forbyder også de pågældende domstole at fastslå eller bedømme lovligheden af beføjelsen til at udøve judicielle funktioner, der følger heraf.

139. Artikel 42a, stk. 1, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, artikel 29, stk. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol og artikel 5, stk. 1a, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation bestemmer også, at disse domstole ikke kan »[rejse] tvivl

¹⁰⁰ – Jf. artikel 179 i Republikken Polens forfatning, hvorefter republikkens præsident efter indstilling fra domstolsrådet udnævner dommerne for en ubegrænset periode. Artikel 180 i Republikken Polens forfatning fastsætter, at dommere er uafsættelige. I henhold til artikel 186 i Republikken Polens forfatning er domstolsrådet betroet opgaven som vogter af retsinstansernes og dommernes uafhængighed.

¹⁰¹ – Dom af 2.3.2021 (C-824/18, EU:C:2021:153).

¹⁰² – Dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse til dommerembeder af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 156).

¹⁰³ – Jf. artikel 26, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol.

¹⁰⁴ – Jf. stævningens punkt 62.

om lovligheden af retsinstanser og domstole, [...] eller tilsyns- og retsbeskyttelsesorganer«. Artikel 55, stk. 4, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation og ændringslovens artikel 8¹⁰⁵ er til hinder for påberåbelse af bestemmelser om sagernes fordeling samt om udpegelse og ændring af sammensætninger af dommere med henblik på at begrænse en dommers kompetence eller med henblik på at fastslå, at en sammensætning af dommere er i strid med loven, at en retsinstans har utilstrækkelig kompetence, eller at en person, som ikke er beføjet eller kompetent til at træffe afgørelse, indgår heri.

140. Ordlyden af disse bestemmelser er ikke umiddelbart begrænset til at forhindre, at en domstol har kompetence til at ophæve en afgørelse fra republikkens præsident om udnævnelse af en dommer erga omnes. Derimod er bestemmelsen tydeligvis til hinder for, at alle polske domstole, ex officio eller på begæring af en part, under alle omstændigheder og af alle grunde rejser tvivl om eller undersøger, om en dommer er blevet udnævnt lovligt eller kan udøve judicielle funktioner uanset karakteren af den påberåbte ulovlighed, den afgørelse eller procedure, der anfægtes, eller det retsmiddel, der er tilgængeligt. Disse bestemmelser er således så bredt formuleret, at de fratager de nationale domstole muligheden for at efterprøve spørgsmål om uafhængigheden af en domstols sammensætning, således som Simpson-dommen¹⁰⁶ kræver.

141. Uanset det forhold, at nationale retter har pligt til at henvise spørgsmål om uafhængigheden af en dommer eller en domstols sammensætning til afdelingen for ekstraordinær prøvelse i henhold til artikel 26, stk. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol, fremgår det særligt klart af den nævnte lovs artikel 26, stk. 3, at den udtrykkeligt forbyder afdelingen for ekstraordinær prøvelse at bedømme lovligheden af udnævnelsen af en dommer eller dommerens beføjelse til at udøve judicielle funktioner. I henhold til artikel 42a, stk. 1, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, artikel 29, stk. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol og artikel 5, stk. 1a, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation kan ingen polsk domstol desuden rejse tvivl om lovligheden af en domstol. Anvendelsen af tilsvarende retsmidler i henhold til national ret er dermed ligeledes begrænset.

142. Selv om forbuddene i henhold til artikel 55, stk. 4, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation og ændringslovens artikel 8 i mange tilfælde vedrører rent organisatoriske spørgsmål, herunder sagsbehandling og arbejdsbyrde, således som Republikken Polen har anført, kan det endvidere også være tilfældet, at sådanne spørgsmål giver anledning til bekymringer om, hvorvidt en domstol forudgående er oprettet ved lov, eller om den er upartisk. Et gennemgribende forbud mod blot at rejse eller behandle sådanne spørgsmål under de omstændigheder, der er beskrevet i den anfægtede lovgivning, går ud over det, som ifølge Republikken Polen er de angivne formål med disse bestemmelser, og er til hinder for adgangen til retsmidler, der kan bringe en sådan tilsidesættelse til ophør. Heraf følger, at de omhandlede nationale bestemmelser er så bredt formuleret, at de omfatter alle aspekter af efterprøvelsen af retten til adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47.

143. Efter Domstolens anmodning fremlagde Republikken Polen en lang række andre bestemmelser i national ret, der bl.a. omhandler inhabilitetsindsigelse mod dommere, henvisning af en sag til en anden domstol og appeldomstoles tilsidesættelse af sagen som ugyldig med den begrundelse, at den pågældende sag ikke overholder kravene i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47. F.eks. bestemmer den civile retsplejelovs artikel 48 og strafferetsplejelovens artikel 40, at dommere automatisk erklæres inhabile under visse særlige

¹⁰⁵ – Som tilsyneladende anvender artikel 55, stk. 4, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation med tilbagevirkende kraft.

¹⁰⁶ – Jf. præmis 55.

omstændigheder. I henhold til den civile retsplejelovs artikel 49 og strafferetsplejelovens artikel 41 og 42 kan en dommer anmode om at blive erklæret inhabil, eller en part kan rejse en inhabilitetsindsigelse mod en dommer. I henhold til den civile retsplejelovs artikel 379, stk. 4, og strafferetsplejelovens artikel 439 vil deltagelse af en dommer, der automatisk erklæres inhabil, føre til tilsidesættelse af den pågældende sag som ugyldig.

144. I den forbindelse bør det anføres, at Republikken Polen har anført, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) ved flere lejligheder har begrænset anvendelsesområdet for de nationale bestemmelser om inhabilitetsindsigelser mod dommere. Den civile retsplejelovs artikel 49 bortfaldt således delvist den 9. juni 2020, for så vidt som den tillod inhabilitetsindsigelser mod en dommer på grundlag af, at den pågældende var blevet udnævnt på uregelmæssig vis af republikkens præsident efter indstilling fra domstolsrådet¹⁰⁷. Samme bestemmelse bortfaldt også delvist den 28. februar 2022, for så vidt som den anerkendte proceduren for republikkens præsidents udnævnelse af en dommer efter indstilling fra domstolsrådet som en omstændighed, der sandsynligvis vil give anledning til begrundet tvivl for så vidt angår en dommers upartiskhed i en konkret sag¹⁰⁸. Strafferetsplejelovens artikel 41, stk. 1, og artikel 42, stk. 1, bortfaldt den 12. marts 2020, for så vidt som disse bestemmelser tillod behandling af en inhabilitetsindsigelse mod en dommer på grund af en uregelmæssighed i forbindelse med republikkens præsidents udnævnelse af den pågældende efter indstilling fra domstolsrådet¹⁰⁹. I denne retspraksis fastsættes tydelige begrænsninger af muligheden for, at en dommer erklæres inhabil som følge af en uregelmæssighed i forbindelse med vedkommende udnævnelse, til forskel fra en anfægtelse af republikkens præsidents udnævnelse af en dommer.

145. De forskellige bestemmelser i polsk ret om inhabilitetsindsigelser mod dommere ændrer heller ikke ved det forhold, at artikel 42a, stk. 1 og 2, og artikel 55, stk. 4, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, artikel 26, stk. 3, og artikel 29, stk. 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol, artikel 5, stk. 1a og 1b, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation og ændringslovens artikel 8 er meget bredt formuleret og ikke er begrænset til sager, der har til formål at anfægte udnævnelsen af en dommer. Disse bestemmelser har i stedet til formål at forhindre en domstol i at efterprøve domstolens sammensætning eller enhver handling, der fører til udnævnelsen af en dommer, og fjerner således ethvert tilgængeligt retsmiddel i tilfælde af en tilsidesættelse af kravet i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47.

146. Selv hvis det godtages, at andre bestemmelser i national ret forekommer at tillade, at domstole, i det mindste i et vist omfang, efterprøver, om de i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 fastsatte garantier er overholdt¹¹⁰, giver deres sameksistens med de bestemmelser i national ret, som Kommissionen har anfægtet i sit første klagepunkt, og de begrænsninger, som Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) praksis medfører for deres anvendelse, anledning til betydelig retsusikkerhed og begrænser domstolenes og parternes adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47. Kommissionen har også nedlagt påstand

¹⁰⁷ – Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) dom af 2.6.2020 (sag P 13/19) (Dz. U. af 2020, pos. 1017).

¹⁰⁸ – Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) dom af 23.2.2022 (sag P 10/19) (Dz. U. af 2022, pos. 480).

¹⁰⁹ – I hvilken forbindelse dommere udvælges på grundlag af artikel 9a i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lov om domstolsrådet) af 12.5.2011 (Dz. U. af 2011, nr. 126, pos. 714), som ændret ved navnlig ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om domstolsrådet og visse andre love) af 8.12.2017 (Dz. U. af 2018, pos. 3) og ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om de almindelige domstoles organisation og visse andre love) af 20.7.2018 (Dz. U. af 2018, pos. 1443). Jf. Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) dom af 4.3.2020 (sag P 22/19) (Dz. U. af 2020, pos. 413).

¹¹⁰ – I denne forbindelse de nationale bestemmelser om dommeres upartiskhed og inhabilitetsindsigelser mod dommere.

om, at Republikken Polen har tilsidesat princippet om EU-rettens forrang ved at anvende de nationale bestemmelser, der er anført under dette klagepunkt. Som jeg har anført i mit svar på det andet klagepunkt¹¹¹, kan anbringendet med hensyn til EU-rettens forrang ikke betragtes som en selvstændig påstand, og det er overflødigt at behandle den særskilt.

147. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at de nationale bestemmelser, der er omhandlet i det første klagepunkt, kan gøre indgreb i polske domstoles kompetence til at efterprøve overholdelsen af kravene vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, i strid med 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, og dermed tilsidesætter disse EU-retlige bestemmelser.

C. Det tredje klagepunkt – kvalificeringen af en efterprøvelse af, om de EU-retlige krav vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er opfyldt, som en disciplinærforseelse

1. Parternes argumenter

148. Dette klagepunkt vedrører tilføjesen af to disciplinærforseelser til artikel 107, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation¹¹² og artikel 72, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol¹¹³ sammen med ændringsloven, der indsætter en disciplinærforseelse, der tilføjer en disciplinærforseelse bestående i en »åbenlys og grov tilsidesættelse af retsregler« til artikel 72, stk. 1, nr. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol. Ifølge Kommissionen anses en national domstols bedømmelse af en anden dommers eller retsligt organs uafhængighed og deres status som en »domstol, der forudgående er oprettet ved lov«, i henhold til artikel 107, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation og artikel 72, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol for at være en disciplinærforseelse. På dette grundlag har Republikken Polen tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, og i henhold til artikel 267 TEUF.

149. Kommissionen har taget udgangspunkt i, at en national domstol ikke kan anses for at have begået en disciplinærforseelse og risikere at blive pålagt disciplinære foranstaltninger, når den opfylder de forpligtelser, der er fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47.

150. Ifølge Kommissionen vedrører den første disciplinærforseelse, der indgår i de bestemmelser, der er nævnt i punkt 148 i dette forslag til afgørelse, handlinger eller undladelser, der kan hindre eller alvorligt skade en judiciel myndigheds funktion. Den anden disciplinærforseelse vedrører handlinger, der rejser tvivl om, hvorvidt der foreligger et ansættelsesforhold med en dommer, virkningen af udnævnelsen af en dommer eller lovligheden af et forfatningsmæssigt organ i Republikken Polen.

¹¹¹ – Jf. punkt 110 i dette forslag til afgørelse.

¹¹² – I henhold til artikel 29, stk. 1, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation finder artikel 107, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation ligeledes anvendelse på dommerne ved forvaltningsdomstolene.

¹¹³ – I henhold til artikel 49, stk. 1, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation finder artikel 72, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol ligeledes anvendelse på dommerne ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager.

151. Dommere ved almindelige domstole og forvaltningsdomstole, der begår disse forseelser, risikerer at blive afsat eller at blive forflyttet til en anden retsinstans. En dommer kan blive pålagt en bøde eller blive afsat som følge af det, der beskrives som mindre forseelser¹¹⁴. Dommere ved den øverste domstol og ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager afsættes automatisk som følge af sådanne forseelser¹¹⁵. Kommissionen har anført, at formålet med de omhandlede disciplinærforseelser ifølge Republikken Polen er at sikre »virkningen« af artikel 42a og artikel 55, stk. 4, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation og artikel 29, stk. 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol¹¹⁶ samt at sikre, at de nationale domstole overholder den nye enekompetence, som afdelingen for ekstraordinær prøvelse er blevet tillagt¹¹⁷.

152. Kommissionen har anført, at en domstols efterprøvelse af retmæssigheden af proceduren for udnævnelse af dommere i overensstemmelse med Simpson-dommen¹¹⁸ kan klassificeres som en handling, »der rejser tvivl om, hvorvidt der foreligger et ansættelsesforhold med en dommer [eller] virkningen af udnævnelsen af en dommer« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation og artikel 72, stk. 1, nr. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol, og dermed give anledning til en disciplinærsag.

153. Således som Kommissionen har anført i forbindelse med sit andet klagepunkt, er det efter dens opfattelse nødvendigt, at alle nationale domstole kan bedømme uafhængigheden for en domstol eller en dommer, der behandler en konkret sag. Denne bedømmelse henhører på nuværende tidspunkt under enekompetencen for afdelingen for ekstraordinær prøvelse. Mod enhver national domstol, der tilsidesætter de nationale bestemmelser, der er nævnt i det andet klagepunkt, ved at påberåbe sig princippet om EU-rettens forrang, kan der indledes en disciplinærsag i henhold til artikel 107, stk. 1, nr. 2, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, og artikel 72, stk. 1, nr. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol, dvs. for en handling eller undladelse, der kan hindre eller alvorligt skade en judicial myndigheds funktion.

154. En retsinstans' konklusion om, at en domstol ikke forudgående er oprettet ved lov på grund af uregelmæssigheder i forbindelse med proceduren for udnævnelsen af en dommer, kan udgøre en handling, der rejser tvivl om »virkningen af udnævnelsen af en dommer«, og kan således klassificeres som en forseelse i henhold til artikel 107, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation eller artikel 72, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol.

155. De disciplinærforseelser, som artikel 107, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation og artikel 72, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol giver anledning til, omhandler også indholdet af retsafgørelser, der bedømmer en anden dommers eller domstols uafhængighed og upartiskhed eller status som en »domstol, der forudgående er oprettet ved lov«. Denne situation er i strid med dommen i sagen Minister

¹¹⁴ – Jf. artikel 109, stk. 1a, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation.

¹¹⁵ – Nærmere bestemt handlinger eller undladelser, der kan hindre eller alvorligt skade en judicial myndigheds funktion, eller handlinger, der rejser tvivl om, hvorvidt der foreligger et ansættelsesforhold med en dommer, virkningen af udnævnelsen af en dommer eller lovligheden af et forfatningsmæssigt organ i Republikken Polen. Disse dommere pålægges en økonomisk sanktion eller afsættes, når det fastslås, at de har begået mindre forseelser: Artikel 75, stk. 1, litra a), i den ændrede lov om den øverste domstol.

¹¹⁶ – Jf. Kommissionens første klagepunkt.

¹¹⁷ – Jf. Kommissionens andet klagepunkt.

¹¹⁸ – Jf. præmis 55. Jf. Kommissionens første klagepunkt.

for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet)¹¹⁹, hvori Domstolen fastslog, at domstolenes uafhængighed kræver, at disciplinærordningen ikke anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelsesers indhold.

156. Disse nationale bestemmelser muliggør også, at en domstols anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF om fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, der opstår på baggrund af tvivl om lovligheden af en domstols kompetence, behandles som disciplinærforseelser¹²⁰.

157. Kommissionen er af den opfattelse, at disse disciplinærforseelser ikke er i overensstemmelse med dommen i sagen A.K. m.fl., således som Republikken Polen har gjort gældende. Hvis anvendelsen af de kriterier, der er fastsat i denne doms præmis 132-154, fører til, at det lægges til grund, at en domstol ikke er uafhængig og upartisk som omhandlet i chartrets artikel 47, har en national domstol pligt til at undlade at anvende nationale bestemmelser, der tillægger en sådan domstol kompetence. En sådan adfærd kan anses for en disciplinærforseelse i henhold til artikel 107, stk. 1, nr. 2, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation og artikel 72, stk. 1, nr. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol, eftersom den kan udgøre en handling eller undladelse, der kan hindre eller alvorligt skade en judicial myndigheds funktion. I modsætning til det af Republikken Polen anførte fastslog Domstolen desuden ikke i dommen i sagen A.K. m.fl., præmis 133, at republikkens præsidents udnævnelse af dommere ikke kan undergives domstolskontrol. Domstolen fastslog, at den omstændighed alene, at en dommer udnævnes af republikkens præsident, ikke er af en sådan karakter, at den rejser tvivl om denne dommers upartiskhed, hvis den berørte, når den pågældende først er udnævnt, ikke påvirkes af nogen form for pression og ikke modtager instrukser i udøvelsen af sine funktioner.

158. Ændringsloven tilføjede en disciplinærforseelse bestående i en »åbenlys og grov tilsidesættelse af retsregler« til artikel 72, stk. 1, nr. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol. Denne disciplinærforseelse fandt allerede anvendelse på dommere ved de almindelige domstole i henhold til artikel 107, stk. 1, nr. 1, i lov om de almindelige domstoles organisation. I dommen i sagen Disciplinærordning for dommere efterprøvede Domstolen, om sidstnævnte bestemmelse er i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. En disciplinærforseelse bestående i en »åbenlys og grov tilsidesættelse af retsregler« er et vagt begreb, der kan begrænse indholdet af retsafgørelser. Det kan ikke udelukkes, at artikel 72, stk. 1, nr. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol, sammenholdt med den øgede aktivitet blandt disciplinærembedsmænd og den udøvende magts pression over for disciplinærorganernes virke efter ændringerne i henhold til lov om den øverste domstol af 8. december 2017¹²¹, kan benyttes til at udøve politisk kontrol med den øverste domstols dommers judicielle virksomhed.

159. Kommissionen har i sin replik betonet, at det tredje klagepunkt vedrører de omhandlede lovbestemmelseres indhold og betingelser frem for deres retlige bedømmelse eller anvendelse. I dommen i sagen Disciplinærordning for dommere¹²² fastslog Domstolen, at det er vigtigt, at der bl.a. fastsættes regler, som tilstrækkeligt klart og præcist fastlægger den adfærd, der kan medføre et disciplinært ansvar for dommere, med henblik på at sikre deres uafhængighed og undgå, at de udsættes for risikoen for, at de ifalder et disciplinært ansvar alene på grund af deres afgørelser.

¹¹⁹ – Dom af 25.7.2018 (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 67).

¹²⁰ – Jf. dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 55-59).

¹²¹ – Som beskrevet i den sag, der gav anledning til dommen i sagen Disciplinærordning for dommere.

¹²² – Jf. præmis 140.

Formuleringen »handling, der rejser tvivl om«, i artikel 107, stk. 1, nr. 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation og artikel 72, stk. 1, nr. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol er ikke begrænset til anfægtelser af republikkens præsidents udnævnelse af en dommer.

160. Kommissionen har også anført, at Republikken Polen ikke har bestridt lighederne mellem artikel 72, stk. 1, nr. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol og artikel 107, stk. 1, nr. 1, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation. Begrundelsen i dommen i sagen Disciplinærordning for dommere finder så meget desto mere anvendelse på artikel 72, stk. 1, nr. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol.

161. Republikken Polen har gjort gældende, at det tredje klagepunkt er ugrundet, eftersom Kommissionen ikke har løftet bevisbyrden i henhold til artikel 258 TEUF. Republikken Polen har navnlig anført, at Kommissionen har støttet sig på ordlyden af de omhandlede nationale bestemmelser og ikke har fremlagt nogen beviser med hensyn til enten deres gennemførelse eller den retspraksis, der fortolker dem.

162. Artikel 107, stk. 1, nr. 2, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation og artikel 72, stk. 1, nr. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol er baseret på fransk ret¹²³. Kommissionen har aldrig bestridt disse bestemmelsers forenelighed med EU-retten. Endvidere kan det ifølge Republikken Polen ikke udledes af disse nationale bestemmelser, at de finder anvendelse på sager, hvor EU-retten, herunder artikel 19, stk. 1, TEU, finder anvendelse. Anvendelse af EU-retten er ikke en handling eller undladelse, der kan hindre eller alvorligt skade en judiciel myndigheds funktion.

163. Republikken Polen har gjort gældende, at Kommissionens fortolkning af artikel 107, stk. 1, nr. 2, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation og artikel 72, stk. 1, nr. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol også modsiges af det formål, som disse bestemmelser forfølger, som er at sikre, at dommere, der udøver et erhverv, der er baseret på offentligheden tillid, ikke opfører sig på en måde, der er uforenelig med embedets værdighed. Eftersom det påhviler en domstol at anvende lovgivningen og forelægge præjudicielle spørgsmål, er Kommissionen argument om, at disse handlinger eventuelt kan udgøre en disciplinærforseelse, forkert. Disse bestemmelser gør det heller ikke muligt at foretage prøvelse af retsafgørelser eller at pålægge en dommer et disciplinært ansvar som følge af en efterprøvelse af spørgsmålet, om retten til adgang til en domstol er sikret. Kommissionens standpunkt er således ugrundet set ud fra et sprogligt, logisk og empirisk perspektiv og understøttes ikke af national retspraksis.

164. For så vidt angår artikel 107, stk. 1, nr. 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation og artikel 72, stk. 1, nr. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol¹²⁴ er Republikken Polen af den opfattelse, at Kommissionen har forvekslet en national domstols efterprøvelse af overholdelsen af kravene i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, med virkningen af en sådan efterprøvelse, som består i at rejse tvivl om republikkens præsidents udøvelse af sine beføjelser til at udpege en bestemt dommer.

¹²³ – Navnlig artikel 10 i bekendtgørelse nr. 58-1270 af 22.12.1958 om vedtagelse af forfatningsloven om statuten for retsvæsenet.

¹²⁴ – Som vedrører »handling, der rejser tvivl om, hvorvidt der foreligger et ansættelsesforhold med en dommer, virkningen af udnævnelsen af en dommer eller lovligheden af et forfatningsmæssigt organ i Republikken Polen«.

165. De omhandlede disciplinærforseelser består ikke af en efterprøvelse af, om en borgers ret til adgang til en domstol er blevet respekteret i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Disse nationale bestemmelser er derimod til hinder for, at en domstol rejser tvivl om gyldigheden af en udnævnelse af dommere i forbindelse med en anden procedure end den, der er fastsat i Republikken Polens forfatning eller bestemmelser, der er vedtaget på grundlag heraf.

166. De omtvistede nationale bestemmelser er ikke til hinder for adgangen til retsmidler, der kan afhjælpe en tilsidesættelse af en parts rettigheder i henhold til chartrets artikel 47, såsom ophævelse af en dom, en inhabilitetsindsigelse mod en dommer eller henvisning af sagen til en anden domstol, der overholder den nævnte bestemmelse i chartret i overensstemmelse med dommen i sagen A.K. m.fl. Disse bestemmelser er heller ikke til hinder for anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF. Siden deres vedtagelse har polske domstole forelagt Domstolen en række anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Kommissionen har ikke gjort gældende, at nogen af de domstole, der har indgivet disse anmodninger, var genstand for disciplinærsager, og Republikken Polen har bekræftet, at det forholder sig sådan.

167. Republikken Polen har også bekræftet, at artikel 72, stk. 1, nr. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol svarer til artikel 107, stk. 1, nr. 1, i lov om de almindelige domstoles organisation, hvorefter en dommer ifalder disciplinært ansvar for en »åbenlys og grov tilsidesættelse af retsregler«. Sidstnævnte bestemmelse har været gældende, uden ændringer, siden den 1. oktober 2001. Den har indtil videre ikke givet anledning til nogen indsigelser. Artikel 72, stk. 1, nr. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol standardiserer således blot den definition af disciplinære forseelser, der allerede finder anvendelse på dommere ved de almindelige domstole. Ifølge Republikken Polen ville det være uacceptabelt, at lovgiver fritog dommere ved den øverste domstol – som skal leve op til de højeste krav til retlig adfærd og viden – fra ansvar i disciplinærsager for forseelser bestående i åbenlyse og grove tilsidesættelse af retsregler.

168. Ifølge den øverste domstols praksis er en tilsidesættelse af retsregler »åbenlys«, hvis »rettens fejl er let at fastslå, er blevet begået i forbindelse med den omhandlede bestemmelse, selv om betydningen af denne bestemmelse ikke må give anledning til tvivl hos personer med gennemsnitlige juridiske kundskaber, og dens anvendelse ikke kræver yderligere undersøgelse«¹²⁵, eller »den, efter enhver advokats opfattelse, umiddelbart ikke giver anledning til tvivl om den omstændighed, at en retsregel er blevet tilsidesat«¹²⁶. Det fremgår således tydeligt af både ordlyden af artikel 72, stk. 1, nr. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol og retspraksis herom, at overholdelsen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, chartrets artikel 47 og artikel 267 TEUF ikke udgør en åbenlys og grov tilsidesættelse af retsregler.

169. Det fremhæves i duplikken, at Domstolens praksis¹²⁷, i modsætning til det, som Kommissionen har gjort gældende i punkt 159 i dette forslag til afgørelse, kræver, at en bedømmelse af national lovgivning skal tage hensyn til dens anvendelse i praksis, herunder national retspraksis om fortolkningen heraf.

¹²⁵ – Den øverste domstols dom af 8.3.2012 (sag SNO 4/12) og af 11.12.2014 (sag SNO 61/14).

¹²⁶ – Den øverste domstols dom af 22.6.2015 (sag SNO 36/15).

¹²⁷ – Jf. f.eks. dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl. (C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219).

2. Bedømmelse

a) Indledende bemærkninger om omfanget af Kommissionens andet og tredje klagepunkt

170. Republikken Polen har gjort gældende, at de anbringender, som Kommissionen har fremsat i sit andet klagepunkt, er uforenelige med og modsiger det tredje klagepunkt. Domstolen bør efter Kommissionens opfattelse forkaste dette anbringende. Det andet klagepunkt vedrører den enekompetence, som visse bestemmelser i den nationale lovgivning tillægger afdelingen for ekstraordinær prøvelse til at træffe afgørelse om spørgsmål om uafhængigheden for domstole, sammensætninger af domstole og dommere. Det tredje klagepunkt er, at en domstols efterprøvelse af, om de EU-retlige krav vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er opfyldt, kvalificeres som en disciplinærforseelse. Disse to klagepunkter er tydeligvis forskellige. Jeg kan derfor ikke tilslutte mig, at der er et tydeligt modsætningsforhold mellem dem, og foreslår, at Domstolen forkaster den indsigelse, som Republikken Polen har rejst i denne retning.

b) Disciplinærsager

171. Som følge af kravene vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 skal den disciplinærordning, der finder anvendelse på dommere, frembyde de nødvendige garantier for at undgå enhver risiko for, at en sådan ordning anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelses indhold. Fastsættelse af regler, som navnlig definerer, hvilken adfærd der udgør disciplinærforseelser, og hvilke sanktioner der finder anvendelse, som foreskriver et uafhængigt organs indgriben i henhold til en procedure, der fuldt ud garanterer rettighederne i chartrets artikel 47 og 48, bl.a. retten til et forsvar, og som fastsætter en mulighed for at indbringe disciplinærorganers afgørelser for domstolene, udgør alle væsentlige garantier med henblik på at bevare dommernes uafhængighed¹²⁸.

172. En for dommere gældende disciplinærordning henhører under organiseringen af retsvæsenet og dermed under medlemsstaternes kompetence. Alt efter medlemsstaternes valg kan det disciplinære ansvar for dommere bidrage til retsvæsenets ansvarlighed og effektivitet. Under udøvelse af denne kompetence skal medlemsstaterne overholde EU-retten ved navnlig at sikre uafhængigheden for de retsinstanser, som skal træffe afgørelse om spørgsmål vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af denne ret, med henblik på at sikre borgerne den effektive domstolsbeskyttelse, der kræves i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU¹²⁹.

173. Sikringen af denne uafhængighed kan ikke fuldstændigt udelukke, at der i visse helt ekstraordinære tilfælde kan gøres et disciplinært ansvar gældende over for en dommer som følge af retsafgørelser truffet af vedkommende. Kravet om uafhængighed tager ikke sigte på at støtte helt uforsvarlige handlemåder hos dommere, der f.eks. består i forsætligt og i ond tro eller ved særligt alvorlig og grov uagtsomhed at tilsidesætte de nationale eller EU-retlige regler, hvis overholdelse de forventes at sikre, eller i vilkårlighed eller retsnægtelse, når de skal træffe afgørelse i tvister¹³⁰.

¹²⁸ – Dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 61 og 134 og den deri nævnte retspraksis.

¹²⁹ – Dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 136.

¹³⁰ – Jf. analogt dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 137.

174. For at bevare uafhængigheden og undgå, at disciplinærordningen kan afledes fra sine legitime formål, er det afgørende, at den omstændighed, at en retsafgørelse indeholder en fejl i fortolkningen og/eller anvendelsen af de nationale og/eller EU-retlige regler eller i vurderingen af de faktiske omstændigheder og bedømmelsen af beviserne, ikke i sig selv kan medføre, at den pågældende dommer ifalder et disciplinært ansvar¹³¹.

175. Muligheden for at gøre et disciplinært ansvar gældende skal således afgrænses af objektive og kontrollerbare kriterier, der støttes på tvingende hensyn til en forsvarlig retspleje, samt af garantier, hvorved det tilsigtes at undgå enhver risiko for ydre pres på indholdet af retsafgørelser, og som således gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl hos borgerne om, at de omhandlede dommere er uimodtagelige og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden¹³². I denne henseende er det vigtigt, at der fastsættes regler, som tilstrækkeligt klart og præcist fastlægger den adfærd, der kan medføre et disciplinært ansvar for dommere, med henblik på at sikre deres uafhængighed og undgå, at de udsættes for risikoen for, at de ifalder et disciplinært ansvar alene på grund af indholdet af deres afgørelser¹³³. Domstolen har desuden fastslået, at det forhold, at nationale dommere ikke må udsættes for disciplinære procedurer eller sanktioner for at have udøvet muligheden for at indbringe en sag for Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF, udgør en garanti, der er uløseligt forbundet med deres uafhængighed¹³⁴.

176. Det følger af Domstolens faste praksis, at rækkevidden af de nationale lovbestemmelser, der er genstand for en traktatbrudsprocedure, som hovedregel skal bedømmes under hensyntagen til de nationale domstoles fortolkning af dem¹³⁵. Kommissionen har i forbindelse med sit tredje klagepunkt gjort gældende, at selve ordlyden af de nationale bestemmelser tydeligt er i strid med identificerbare EU-retlige bestemmelser, og at det derfor er ufornuddent at undersøge, hvordan disse bestemmelser anvendes i praksis¹³⁶. Idet Kommissionen har valgt at fremlægge sin sag på denne måde, kan jeg ikke se nogen logisk grund til, at Domstolen ikke kan behandle den og træffe afgørelse på dette grundlag med risiko for, at Kommissionen ikke får medhold i dette klagepunkt.

177. Republikken Polen har gjort gældende, at ordlyden af artikel 107, stk. 1, nr. 2, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation og artikel 72, stk. 1, nr. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol ligner tilsvarende bestemmelser i fransk ret, og har anført, at Kommissionen aldrig har anfægtet lovligheden af sidstnævnte bestemmelser. Republikken Polen har endvidere anført, at artikel 72, stk. 1, nr. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol ikke tillægger det organ, der skal træffe afgørelse i en tvist, en større skønsmargen end de tilsvarende bestemmelser i belgisk, dansk og nederlandsk ret.

¹³¹ – Jf. analogt dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 138.

¹³² – Jf. analogt dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 139.

¹³³ – Dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 140.

¹³⁴ – Dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis).

¹³⁵ – Dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 142 og den deri nævnte retspraksis.

¹³⁶ – Med henblik på at tilbagevise visse argumenter, der er fremført i svarskriftet, har Kommissionen i replikken kort henvist til disciplinærordningen generelt i Polen sammen med disciplinærafdelingens manglende uafhængighed. I replikken er det blevet bekræftet, at stævningen ikke var støttet på disse forhold.

178. Det er i denne retning tilstrækkeligt at anføre, at dette traktatbrudssøgsmål er anlagt mod Republikken Polen. Eftersom Domstolen i forbindelse med dette traktatbrudssøgsmål ikke er blevet forelagt et spørgsmål om lovligheden af bestemmelser, der er gældende i andre medlemsstater, kan den pågældende medlemsstat ikke støtte sig på sådanne bestemmelser med henblik på at godtgøre, at den ikke har tilsidesat EU-retten¹³⁷.

179. For så vidt som Kommissionens tredje klagepunkt vedrører artikel 107, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation og artikel 72, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol, er det tæt forbundet med det andet klagepunkt. Kommissionen er af den opfattelse, at alle nationale domstole skal have mulighed for at efterprøve, om kravene om uafhængighed og upartiskhed og om forudgående at være oprettet ved lov er opfyldt. Ifølge Kommissionens læsning af de ovennævnte bestemmelser kan en sådan efterprøvelse anses for at udgøre en handling, der alvorligt skader en judiciel myndigheds funktion eller rejser tvivl om, hvorvidt der foreligger et ansættelsesforhold med en dommer, eller om virkningen af udnævnelsen af den pågældende.

180. Som jeg anførte i mit forslag til et svar på det andet klagepunkt, er jeg af den opfattelse, at nationale kompetenceregler, der begrænser eller indskrænker, hvilke domstole eller sammensætninger der kan træffe afgørelse om spørgsmål om uafhængigheden for en domstol, en sammensætning af en domstol eller en dommer, i princippet ikke er i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, idet der ikke foreligger en tilsidesættelse af ækvivalensprincippet eller effektivitetsprincippet. Forudsat at kompetencereglerne er klare og præcise, bør en domstol, en sammensætning af en domstol eller en dommer i forbindelse med et almindeligt sagsforløb ikke tilrane sig de beføjelser, som en anden retsinstans er tillagt.

181. Efter min opfattelse er artikel 107, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation og artikel 72, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol så bredt og upræcist formuleret, at disse bestemmelser med rimelighed kan fortolkes således, at en dommers efterprøvelse af overholdelsen af kravene i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov¹³⁸, kan udgøre en disciplinærforseelse. Det kan på troværdig vis gøres gældende, at en domstol, der handler inden for sin kompetence og efterprøver, om den selv eller en anden domstol overholder artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, eller forelægger Domstolen præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF¹³⁹, kan anses for at have hindret eller alvorligt skadet en judiciel myndigheds funktion eller for at have rejst tvivl om virkningen af udnævnelsen af en dommer.

182. Artikel 107, stk. 1, nr. 2, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation og artikel 72, stk. 1, nr. 2, i den ændrede lov om den øverste domstol vedrører handlinger eller undladelser, der kan hindre eller alvorligt skade en judiciel myndigheds funktion. Disse bestemmelser præciserer ikke, at disse handlinger eller undladelser skal være ulovlige i henhold til enten national ret eller EU-retten. Republikken Polens argument om, at en handling, der er foretaget inden for grænserne og under anvendelse af lovgivningen, ikke kan udgøre en disciplinærforseelse i henhold til disse bestemmelser, forekommer således uholdbart. De

¹³⁷ – Jf. analogt dom af 15.7.2004, Kommissionen mod Tyskland (C-139/03, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:461).

¹³⁸ – Simpson-dommen kræver, at der foretages en sådan efterprøvelse.

¹³⁹ – En national dommer kan desuden ikke ifalde disciplinært ansvar med den begrundelse, at denne har set bort fra anvendelsen af national lovgivning med henblik på at efterkomme en dom, som Domstolen har afsagt i en præjudiciel sag. Jf. analogt dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 88).

pågældende bestemmelser gør det heller ikke muligt for en læser at fastslå, om der foreligger en disciplinærforseelse eller, i dette tilfælde, at fastslå, at en sådan forseelse ikke foreligger, med den klarhed og præcision, som lovgivningen kræver.

183. Artikel 107, stk. 1, nr. 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation og artikel 72, stk. 1, nr. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol vedrører også handlinger, der rejser tvivl om, hvorvidt der foreligger et ansættelsesforhold med en dommer, virkningen af udnævnelsen af en dommer eller lovligheden af et forfatningsmæssigt organ i Republikken Polen. Disse bestemmelser er formuleret så bredt, at deres anvendelsesområder kan omfatte spørgsmål ud over anfægtelser af republikkens præsidents udnævnelse af en dommer. Ordlyden omfatter ifølge min fortolkning alle forsøg på at anfægte et hvilket som helst aspekt af den procedure, der fører til udnævnelsen af en dommer¹⁴⁰, herunder f.eks. spørgsmålet, om kravet om, at en domstol forudgående skal være oprettet ved lov, er blevet overholdt i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47. På grund af rækkevidden af artikel 107, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation og artikel 72, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol er der en klar risiko for, at en forelæggelse af en anmodning om præjudiciel afgørelse, der omfatter disse EU-retlige bestemmelser, kan anses for en disciplinærforseelse.

184. De samme betragtninger gør sig gældende for efterprøvelsen af en domstols upartiskhed. Selv om polsk ret indeholder adskillige bestemmelser om inhabilitetsindsigelser mod dommere, har Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) domme i væsentlig grad begrænset anvendelsesområdet for disse bestemmelser¹⁴¹. En behandling af en inhabilitetsindsigelse mod en dommer på grundlag af en uregelmæssighed i forbindelse med den procedure, der førte til udnævnelsen af den pågældende, kan således tilsyneladende udgøre en disciplinærforseelse.

185. Med hensyn til artikel 72, stk. 1, nr. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol er det ubestridt, at denne bestemmelse har samme ordlyd, anvendelsesområde og formål som artikel 107, stk. 1, nr. 1, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation. I præmis 140 og 141 i dommen i sagen Disciplinærordning for dommere fastslog Domstolen, at artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstoles organisation ikke opfyldte kravene om klarhed og præcision. Efter en undersøgelse af anvendelsen af denne bestemmelse i lyset af bl.a. den nationale retspraksis, som Republikken Polen havde påberåbt sig, fastslog Domstolen, at begrebet »åbenbar og grov tilsidesættelse af retsregler« ikke var egnet til at udelukke, at dommere kan ifalde et ansvar alene på grund af det angiveligt »fejlagtige« indhold af deres afgørelser, og samtidig sikre, at dette ansvar altid vil være strengt begrænset til helt ekstraordinære scenarier.

186. I den foreliggende sag har Republikken Polen påberåbt sig den øverste domstols praksis vedrørende artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstoles organisation som argument for, at artikel 72, stk. 1, nr. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol ikke kan fortolkes således, at den iværksætter disciplinære sanktioner som følge af overholdelsen af de krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47.

¹⁴⁰ – Jf. dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse til dommerembeder af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 128 ff. og den deri nævnte retspraksis). Det kan f.eks. gøres gældende, at en undersøgelse af domstolsrådets rolle i den procedure, der udmønter sig i udnævnelsen af en dommer, udgør en disciplinærforseelse.

¹⁴¹ – Jf. Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) dom af 4.3.2020 (sag P 22/19) (Dz. U. af 2020, pos. 413), af 2.6.2020 (sag P 13/19) (Dz. U. af 2020, pos. 1017), og af 23.2.2022 (sag P 10/19) (Dz. U. af 2022, pos. 480), som behandles i punkt 144 i dette forslag til afgørelse.

187. Den af retspraksis vedrørende artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstoles organisation, som Republikken Polen har påberåbt sig, hvoraf den seneste dom er fra 2015¹⁴², blev vedtaget af den afdeling ved den øverste domstol, der var kompetent inden reformen af denne domstol ved lov om den øverste domstol af 8. december 2017¹⁴³, og ikke af disciplinærafdelingen i den nuværende form.

188. Som det fremgår af replikken, fandt Domstolen i dommen i sagen Disciplinærordning for dommere¹⁴⁴, at den nuværende disciplinærafdeling i en nylig afgørelse¹⁴⁵ havde anlagt en bred fortolkning af artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstoles organisation, der afveg fra den øverste domstols hidtidige praksis og medførte en forringelse af beskyttelsen af retsstatsprincippet¹⁴⁶. Det fremgår af fast retspraksis, at når en national lovgivning i retspraksis er genstand for forskellige fortolkninger, hvoraf nogle medfører en anvendelse af bestemmelsen, der er forenelig med EU-retten, mens andre medfører en anvendelse, der er uforenelig med denne, må det fastslås, at denne lovgivning i det mindste ikke er tilstrækkeligt klar og præcis til at sikre, at den vil blive anvendt i overensstemmelse med EU-retten¹⁴⁷.

189. I henhold til artikel 73, stk. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol er disciplinærafdelingen den disciplinære retsinstans i anden (og sidste) instans for dommere ved de almindelige domstole og den disciplinære retsinstans i første og anden instans for dommere ved den øverste domstol. Eftersom disciplinærafdelingen ikke opfylder kravene om uafhængighed og upartiskhed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU¹⁴⁸, er der en øget risiko for, at artikel 72, stk. 1, nr. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol¹⁴⁹ vil blive fortolket således, at den gør det muligt at anvende disciplinærordningen til at påvirke retsafgørelser¹⁵⁰.

190. Eftersom jeg foreslår Domstolen at fastslå, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 ved at vedtage artikel 72, stk. 1, nr. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol, foreslår jeg, at Domstolen tiltræder det tredje klagepunkt.

¹⁴² – Den øverste domstols dom af 22.6.2015 (sag SNO 36/15).

¹⁴³ – Dz. U. af 2018, pos. 5. Jf. i denne retning dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 145.

¹⁴⁴ – Dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 126, 127 og 149 ff.

¹⁴⁵ – Jf. afgørelse af 4.2.2020, II DO 1/20, hvori disciplinærafdelingen fastslog, at en dommer i princippet kan foreholdes en disciplinærforsøelse på grundlag af artikel 107, stk. 1, i lov om de almindelige domstoles organisation, hvis vedkommende under angiveligt grov og åbenbar tilsidesættelse af retsregler har pålagt det polske parlament at fremlægge dokumenter vedrørende udnævnelsesprocessen for medlemmerne af domstolsrådet i dets nye sammensætning. Dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 150 og 151.

¹⁴⁶ – Dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 152.

¹⁴⁷ – Dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 153 og den deri nævnte retspraksis.

¹⁴⁸ – Dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 113 og 147.

¹⁴⁹ – Som definerer disciplinærforsøelser på en måde, der hverken opfylder de krav om klarhed og præcision, der fremgår af punkt 175 i dette forslag til afgørelse, eller sikrer, at dommernes disciplinæransvar på grund af deres afgørelser er strengt begrænset til helt ekstraordinære scenarier som beskrevet i punkt 173 i dette forslag til afgørelse.

¹⁵⁰ – Jf. i denne retning dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 145.

D. Det fjerde klagepunkt – disciplinærafdelingens kompetence til at træffe afgørelse i sager, der har en direkte indvirkning på dommeres og hjælpedommeres retsstilling og udøvelsen af deres embede

1. Parternes argumenter

191. Kommissionen har med sit fjerde klagepunkt, der vedrører en række bestemmelser i artikel 27, stk. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol, gjort gældende, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ved at bemyndige disciplinærafdelingen, hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret i overensstemmelse med Domstolen praksis¹⁵¹, til at træffe afgørelse i sager, der har en direkte indvirkning på dommeres og hjælpedommeres retsstilling og udøvelsen af deres embede.

192. Kommissionen er af den opfattelse, at en samlet vurdering af en række forhold, der vedrører disciplinærafdelingens sammensætning og kompetence, betingelserne for udnævnelsen af dens medlemmer, navnlig domstolsrådets rolle i egenskab af det forfatningsmæssige organ, der er ansvarligt for at sikre domstolens og dommernes uafhængighed, og den omstændighed, at foranstaltningerne blev vedtaget samtidigt i henhold til polsk ret, vidner om et »systemisk brud« med den tidligere ordning. Dette giver ikke blot anledning til begrundet tvivl om disciplinærafdelingens uafhængighed, dens uimodtagelighed for påvirkninger udefra og dens upartiskhed i forhold til de interesser, som står over for hinanden i de sager, som den er bemyndiget til at træffe afgørelse vedrørende, men er også direkte til skade for uafhængigheden for dommere under dens jurisdiktion.

193. Kommissionen har anført, at den nyoprettede disciplinærafdeling blev betroet bestemte kategorier af sager om dommeres retsstilling, som tidligere henhørte under de almindelige domstoles eller andre domstoles kompetence. Desuden blev alle medlemmer af disciplinærafdelingen udnævnt efter en procedure, der omfattede det nyligt sammensatte domstolsråd. I denne forbindelse blev embedsperioden på 4 år for 15 medlemmer af domstolsrådet forkortet, og proceduren for udnævnelse af kommende medlemmer blev ændret med henblik på at øge Sejms indflydelse på dets sammensætning. Kommissionen har også fremhævet den omstændighed, at indsættelsen af stk. 1b og 4 i artikel 44 i lov om domstolsrådet¹⁵² begrænsede den effektive virkning af domstolsprøvelsen af domstolsrådets afgørelser, hvorved republikkens præsident forelægges forslag til kandidater til dommerembedet ved den øverste domstol¹⁵³. Endelig har Kommissionen også henvist til disciplinærafdelingens øgede organisatoriske, funktionelle og økonomiske autonomi sammenlignet med de fire øvrige afdelinger af den øverste domstol.

194. Det fjerde klagepunkt vedrører tre bestemmelser: for det første artikel 27, stk. 1, nr. 1a, i den ændrede lov om den øverste domstol vedrørende anmodninger om tilladelse til at indlede en straffesag mod dommere eller at anholde dem; for det andet artikel 27, stk. 1, nr. 2, i den

¹⁵¹ – Det fremgår af dommen i sagen A.K. m.fl., præmis 171, at kravene vedrørende en uafhængig og upartisk domstol ikke er opfyldt, når de objektive betingelser, hvorunder den omhandlede instans er blevet oprettet, dens kendetegn og den måde, hvorpå dens medlemmer er blevet udnævnt, kan rejse rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt denne instans er uimodtagelig for påvirkninger udefra, og navnlig i forhold til direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt, og om den er neutral i forhold til de interesser, som står over for hinanden. Disse forhold kan føre til, at denne instans ikke fremstår som uafhængigt og upartisk, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund.

¹⁵² – Domstolsrådet er underlagt lov om domstolsrådet af 12.5.2011, som ændret. Jf. fodnote 109 i dette forslag til afgørelse.

¹⁵³ – Jf. dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelsen af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 160-164).

ændrede lov om den øverste domstol vedrørende lovgivning på området for arbejdsret og social sikring, der finder anvendelse på dommere ved den øverste domstol; og for det tredje artikel 27, stk. 1, nr. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol vedrørende pensionering af dommere.

195. Ifølge Kommissionen har Domstolen fastslået, at dommernes uafhængighed fordrer, at de bestemmelser, der regulerer disciplinærordningen for dem, som har til opgave at udøve dømmende myndighed, frembyder de nødvendige garantier for at undgå enhver risiko for, at en sådan ordning anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelsesers indhold. Fastsættelse af regler, som både definerer, hvilken adfærd der udgør disciplinærforseelser, og hvilke sanktioner der finder anvendelse, som foreskriver et uafhængigt organs indgriben i henhold til en procedure, der fuldt ud garanterer rettighederne i chartrets artikel 47 og 48, bl.a. retten til et forsvar, og som fastsætter en mulighed for at indbringe disciplinærorganers afgørelser for domstolene, udgør i denne forbindelse alle væsentlige garantier med henblik på at bevare dommernes uafhængighed¹⁵⁴.

196. Kommissionen har gjort gældende, at disciplinærafdelingen, når den træffer afgørelse i første og anden instans om at ophæve en dommers immunitet med henblik på at indlede en straffesag mod den pågældende, skal efterprøve, om der foreligger en begrundet mistanke om, at den påståede forseelse er blevet begået. Disciplinærafdelingen skal også træffe afgørelse om yderligere foranstaltninger, herunder om suspension af den pågældende dommer i denne forbindelse. Således griber disciplinærafdelingen direkte ind i udøvelsen af den pågældende dommers judicielle virksomhed. Eftersom en dommers suspension kan vare på ubestemt tid, i hvilken forbindelse den pågældendes løn nedsættes med mellem 25% og 50%, kan udsigten til, at sådanne yderligere foranstaltninger træffes, være et middel til pression over for dommerne og dermed påvirke indholdet af deres domme.

197. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at disciplinærafdelingens enekompetence på området for arbejdsret, social sikring og pensionering, herunder spørgsmål om løn, orlov og fravær, sygefravær, tillæg og pensionering på grund af sygdom eller psykiske lidelser, har en direkte indvirkning på betingelserne for den øverste domstols dommeres udøvelse af deres judicielle virksomhed.

198. Kommissionen har anført, at disciplinærafdelingen er af den opfattelse, at den har kompetence til at behandle sager, der fastslår ansættelsesforholdet for den øverste domstols dommere i sager, der er indbragt i henhold til den civile retsplejelovs artikel 189. Ligesom det var tilfældet med disciplinærsager og afgørelser om ophævelse af dommeres immunitet, er det efter Kommissionens opfattelse vigtigt, at en uafhængig retsinstans træffer eller efterprøver sådanne afgørelser med henblik på at beskytte dommere mod ubegrundet pres og usikkerhed, der kan påvirke deres uafhængighed.

199. I replikken har Kommissionen henvist til begrundelsen i præmis 88-110 i dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, hvori Domstolen fastslog, at Republikken Polen havde bragt uafhængigheden for dommere ved de almindelige domstole og ved den øverste domstol i fare ved ikke at sikre disciplinærafdelingens uafhængighed og upartiskhed og dermed havde tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Selv om medlemsstaterne kan fastsætte regler om dommeres immunitet, kan disse regler ikke fungere på en måde, der bringer

¹⁵⁴ – Kendelse af 8.4.2020, Kommissionen mod Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

dommernes uafhængighed i fare. Kommissionen har tilføjet, at Menneskerettighedsdomstolen i dommen i sagen *Reczkowicz mod Polen*¹⁵⁵ fastslog, at disciplinærafdelingen ikke udgør en domstol, der forudgående er oprettet ved lov.

200. Ifølge Republikken Polen bør Domstolen forkaste det fjerde klagepunkt. Den omstændighed, at en udøvende magt udnævner dommere, er ikke af en sådan karakter, at den skaber en afhængighed for disse dommere af denne udøvende magt eller rejser tvivl om deres upartiskhed, hvis de berørte, når de først er udnævnt, ikke påvirkes af nogen form for pression og ikke modtager instrukser i udøvelsen af deres funktioner¹⁵⁶. En samlet vurdering af proceduren vedrørende udnævnelsen af dommere ved disciplinærafdelingen og det system af garantier, der beskytter dem efter deres udnævnelse, viser, at der ikke foreligger en mulighed for, at de kan blive udsat for ydre pres.

201. Ifølge Republikken Polen er proceduren for udnævnelse af alle dommere, herunder dommere ved disciplinærafdelingen, fastlagt i forfatningen. I henhold til artikel 179, sammenholdt med artikel 144, stk. 3, nr. 17, i Republikken Polens forfatning, udnævner republikkens præsident efter indstilling fra domstolsrådet dommerne for en ubegrænset periode. Udnævnelsen af dommere er en fast etableret beføjelse, der er tillagt republikkens præsident, og som i henhold til artikel 31 i lov om den øverste domstol udøves efter indhentning af en udtalelse fra førstepresidenten ved den øverste domstol. Republikkens præsident offentliggør en meddelelse i *Monitor Polski*, Republikken Polens officielle tidende, der angiver antallet af ledige dommerembeder, der skal besættes i de forskellige afdelinger ved den øverste domstol. Artikel 30 i lov om den øverste domstol opstiller en udtømmende liste over de betingelser, som kandidater til dommerembedet ved den øverste domstol skal opfylde¹⁵⁷. Senest en måned efter datoen for offentliggørelsen af meddelelsen kan enhver person, der opfylder betingelserne for at blive udnævnt til dommer ved den øverste domstol, ansøge domstolsrådet om at blive udnævnt til dommer i den afdeling, der fremgår af meddelelsen. Når det er fastslået, at kandidaterne opfylder betingelserne og de formelle krav, udpeger præsidenten for domstolsrådet i overensstemmelse med artikel 31, stk. 1, i lov af 12. maj 2011 om domstolsrådet en gruppe på mindst tre medlemmer af organet, som er ansvarlige for at afgive en udtalelse om de indgivne ansøgninger. Efter en gennemgang af de ansøgninger, der indgives efter denne procedure, forelægger domstolsrådet republikkens præsident et forslag til udnævnelse af dommere til de ledige dommerembeder ved den øverste domstol. Selv om domstolsrådets forslag ikke er bindende for republikkens præsident, kan sidstnævnte ikke udnævne en person, som domstolsrådet ikke har foreslået som dommer. Således adskiller domstolsrådets rolle sig ikke fra andre domstolsråds roller i andre medlemsstater.

202. Republikken Polen har betonet, at uafhængigheden for dommere ved disciplinærafdelingen ikke kun beror på proceduren vedrørende deres udnævnelse, men frem for alt på det omfattende system af garantier, der sikrer, at alle dommere ved disciplinærafdelingen kan træffe deres afgørelser uden at være udsat for nogen form for ydre pres. I henhold til artikel 179 i Republikken Polens forfatning udnævnes dommerne i Polen på ubestemt tid. Artikel 180 i Republikken Polens forfatning fastsætter, at dommere er uafsættelige. En dommer kan ikke afsættes, suspenderes fra tjeneste, forflyttes til en anden retsinstans eller til en anden funktion mod sin vilje, medmindre dette følger af en retsafgørelse, og kun i de tilfælde, der er fastsat ved lov. En dommer går på pension, når den pågældende når den lovmæssigt fastsatte pensionsalder og kan i henhold til de regler, der er fastsat ved lov, pensioneres som følge af sygdom eller helbredsmangler, der

¹⁵⁵ – Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.7.2021, *Reczkowicz mod Polen* (CE:ECHR:2021:0722JUD004344719).

¹⁵⁶ – Jf. dommen i sagen *A.K. m.fl.*, præmis 133.

¹⁵⁷ – Ansøgninger skal overholde artikel 31, stk. 3, i lov om den øverste domstol.

bevirker, at den pågældende ikke kan udføre sit arbejde. I henhold til artikel 181 i Republikken Polens forfatning har en dommer søgsmålsimmunitet og kan derfor ikke drages strafferetligt til ansvar eller frihedsberøves uden forudgående tilladelse fra en ret, der er oprettet ved lov. Dommere har desuden pligt til at forblive upolitiske i henhold til artikel 178, stk. 3, i Republikken Polens forfatning. I henhold til artikel 44 i lov om den øverste domstol kan dommere ved denne domstol (herunder dommere ved disciplinærafdelingen) i princippet ikke besidde andre stillinger. Dommere ved den øverste domstol har samtidig passende materielle forhold, der har til formål at kompensere for de forbud og begrænsninger, som de er underlagt. Dommere ved disciplinærafdelingen har ret til et tillæg på 40% af den samlede grundløn og til et tillæg for udøvelse af funktioner (undtagen når en dommer har en stilling som videnskabelig lærer eller forsker, i perioden fra den dato, hvor den pågældende tiltræder denne stilling, til den dato, hvor den pågældende forlader den) som følge af reglerne om uforenelighed med udøvelsen af andre funktioner.

203. Ifølge Republikken Polen har Kommissionen ikke forklaret, hvordan disciplinærafdelingens autonomi giver anledning til muligheden for at udsætte denne afdelings medlemmer for et ydre pres. Oprettelsen af disciplinærafdelingen var begrundet i disciplinærsagernes manglende virkning og den øverste domstols dommeres manglende evne til at sanktionere forseelser begået af dommere. Disciplinærafdelingens uafhængighed inden for rammerne af den øverste domstol, sammenholdt med dens manglende afhængighed af andre magter, viser, at Kommissionens anbringender er ugrundede. Republikken Polen har desuden fremhævet, at overførslen af kompetencen til disciplinærafdelingen er forbundet med retsvæsenets organisation, som henhører under medlemsstaternes enekompetence. I nogle medlemsstater¹⁵⁸ nyder dommere netop ikke immunitet. Såfremt Kommissionen er af den opfattelse, at dommeres immunitet er et EU-retligt krav, bør den kræve dette af alle medlemsstaterne.

204. Republikken Polen har gjort gældende, at proceduren vedrørende udnævnelse af dommere ved disciplinærafdelingen sikrer en langt større garanti for uafhængighed end de procedurer, som efter Domstolens opfattelse opfylder kravene efter artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU¹⁵⁹. Republikken Polen har anført, at der ikke er sket et »systemisk brud«, og at Kommissionen åbenlyst udviser dobbeltmoral. Kommissionen har ikke redegjort for begrebet »systemisk brud«, som hverken er et retligt begreb eller er kendt i international retspraksis. Reformen af retsvæsenet er heller ikke forbundet med noget »brud«. Disciplinærafdelingen fungerer derimod som en disciplinærdomstol i første eller anden instans.

2. *Bedømmelse*

205. Selv om organiseringen af retsvæsenet i medlemsstaterne, herunder regler, der regulerer straffesager mod dommere, henhører under disses kompetence, skal udøvelsen af denne kompetence overholde EU-retten. Når en medlemsstat fastsætter specifikke regler, der regulerer straffesager mod dommere og anklagere, skal disse regler – i overensstemmelse med kravet om uafhængighed og med henblik på at fjerne enhver rimelig tvivl hos borgerne om, at dommerne er uimodtagelige for påvirkning udefra, og navnlig for direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt, som kan påvirke deres afgørelser – være begrundet i objektive og kontrollerbare krav knyttet til hensynet til en forsvarlig retspleje. Sådanne regler skal, ligesom

¹⁵⁸ – Belgien, Tyskland, Irland, Frankrig, Cypern og Finland.

¹⁵⁹ – Jf. dom af 9.7.2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), af 16.7.2020, Governo della Repubblica italiana (Italienske fredsdommeres status) (C-658/18, EU:C:2020:572), og af 20.4.2021, Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311). Jf. også kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 10.9.2020, Rådet mod Sharpston (C-424/20 P(R), ikke trykt i Sml., EU:C:2020:705).

det er tilfældet for reglerne vedrørende dommeres disciplinære ansvar, fastsætte de nødvendige garantier til at sikre, at straffesager ikke kan anvendes som et system til politisk kontrol med de nævnte dommeres virksomhed og fuldt ud sikre de i chartrets artikel 47 og 48 fastsatte rettigheder¹⁶⁰.

206. I henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal medlemsstaterne sikre, at retsinstanser, der kan træffe afgørelse vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, opfylder kravene til en effektiv retsbeskyttelse¹⁶¹. Det fremgår tydeligt af deres natur, at sager, der henhører under disciplinærafdelingens kompetence i henhold til artikel 27, stk. 1, nr. 1a, 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol, har en umiddelbar, direkte og væsentlig indvirkning på dommernes retsstilling og udøvelsen af deres embede¹⁶². I betragtning af de vidtrækkende konsekvenser, som sådanne foranstaltninger kan have for deres tilværelse og karriere, er det afgørende, at foranstaltninger, der træffes i henhold til artikel 27, stk. 1, nr. 1a, 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol med hensyn til dommere, der kan træffe afgørelse vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, efterprøves ved en instans, der selv opfylder de krav, som en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer, i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU¹⁶³.

207. Heraf følger, at disciplinærafdelingen, som har kompetence til at anvende 27, stk. 1, nr. 1a, 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol, skal tilbyde alle de påkrævede garantier med hensyn til sin uafhængighed og upartiskhed med henblik på at undgå enhver risiko for, at foranstaltninger, som den træffer i henhold til disse bestemmelser, anvendes som et middel til politisk kontrol med retsafgørelses indhold. I denne forbindelse er det uden betydning, at andre medlemsstater har en anden ordning med hensyn til dommeres immunitet mod retsforfølgelse¹⁶⁴.

208. I dommen i sagen Disciplinærordning for dommere fastslog Domstolen kategorisk med henvisning til en række forhold, at disciplinærafdelingen ikke opfyldte kravene til uafhængighed og upartiskhed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. I den henseende støttede Domstolen sig i udstrakt grad på faktorer, som den tidligere havde behandlet i dommen i sagen A.K. m.fl., som stævningen henviser til. Svarskriftet blev indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. juni 2021, ca. en måned før afsigelsen af dommen i sagen Disciplinærordning for dommere. Selv om Kommissionen i replikken af 28. juli 2021 påberåbte sig denne dom med henblik på at underbygge det fjerde klagepunkt, blev der i duplikken, som blev indleveret den 7. september 2021, ikke fremsat anbringender med hensyn til dette klagepunkt.

¹⁶⁰ – Dom af 18.5.2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 210-213).

¹⁶¹ – Jf. i denne retning dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse til dommerembeder af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 112 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁶² – Jf. også kendelsen af 14.7.2021, præmis 81.

¹⁶³ – Jf. analogt dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 80 og 83.

¹⁶⁴ – Jeg tilslutter mig Republikken Finlands kommentar i retsmødet om, at det ikke nytter, at Republikken Polen fremhæver individuelle aspekter ved disciplinærordningen for dommere i andre medlemsstater. Ud over den omstændighed, at disse ordninger ikke er denne sags genstand, må de undersøges i deres helhed, idet der bl.a. tages hensyn til kendetegnene ved den eller de pågældende domstole, omstændighederne i forbindelse med deres oprettelse og proceduren vedrørende udnævnelse af deres medlemmer.

209. Dommen i sagen Disciplinærordning for dommere¹⁶⁵ har en så stor betydning for bedømmelsen af det fjerde klagepunkt, at jeg kort vil opsummere de relevante præmisser heri¹⁶⁶. Domstolen fastslog under henvisning til de betragtninger, der er anført i den nævnte doms præmis 89-110, at Republikken Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, eftersom disciplinærafdelingen ikke opfyldte kravene om uafhængighed og upartiskhed¹⁶⁷. Domstolen anførte bl.a., at oprettelsen af disciplinærafdelingen ex nihilo med enekompetence til at pådømme bestemte sager på disciplinærområdet fandt sted sideløbende med vedtagelsen af national lovgivning, der stred mod uafsætteligheden og uafhængigheden for dommerne ved den øverste domstol. Domstolen bemærkede, at disciplinærafdelingen inden for den øverste domstol havde en grad af organisatorisk, funktionel og økonomisk autonomi, som var særligt vidtgående i forhold til de øvrige afdelinger ved denne domstol. Lønnen for dommere i disciplinærafdelingen er også ca. 40% højere end lønnen for dommerne i de øvrige afdelinger ved den øverste domstol uden nogen objektiv begrundelse. Disciplinærafdelingen skulle ved sin oprettelse udelukkende være sammensat af nye dommere, der var udnævnt af republikkens præsident efter indstilling fra domstolsrådet¹⁶⁸.

210. Inden disse udnævnelser fandt sted, blev domstolsrådet fuldstændigt nysammensat¹⁶⁹. Ifølge Domstolen kunne sådanne ændringer skabe en risiko, som hidtil ikke havde foreligget inden for rammerne af den tidligere gældende valg måde, for, at de lovgivende og udøvende magter ville få en forøget indflydelse på domstolsrådet, og for at dette organs uafhængighed ville blive bragt i fare. Det nysammensatte domstolsråd blev desuden oprettet ved en forkortelse af det mandat på fire år, som de medlemmer, som indtil da havde udgjort dette organ, havde haft. Domstolen fastslog også, at den lovgivningsmæssige reform af domstolsrådet havde fundet sted samtidigt med vedtagelsen af den nye lov om den øverste domstol¹⁷⁰, hvorved der blev gennemført en omfattende reform af den pågældende domstol¹⁷¹.

¹⁶⁵ – Dom af 15.7.2021 (C-791/19, EU:C:2021:596). Det følger af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i den berørte medlemsstat, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, altså den 17.7.2019 i den pågældende sag. Jf. dom af 18.10.2018, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-669/16, EU:C:2018:844, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis). De begrundede udtalelser i den foreliggende sag er tydeligvis afgivet efter denne dato. Domstolens konklusioner i dommen i sagen Disciplinærordning for dommere med hensyn til disciplinærafdelingen finder anvendelse på denne sag. Det er således særlig bemærkelsesværdigt, at Republikken Polen ikke har tilbagevist Kommissionens argumenter, der støtter sig på den nævnte dom.

¹⁶⁶ – Afdelingen for arbejds- og socialsikringsager ved den øverste domstol fastslog i dom af 5.12.2019 og i kendelser af 15.1.2020, hvori den traf afgørelse i de tvister, der gav anledning til dommen i sagen A.K. m.fl., for det første, at domstolsrådet i sin aktuelle sammensætning ikke er et upartisk organ, der er uafhængigt af den lovgivende og den udøvende magt, og for det andet, at disciplinærafdelingen ikke er en uafhængig og upartisk domstol, henset til betingelserne for dens oprettelse, omfanget af dens beføjelser, dens sammensætning og den indflydelse, som domstolsrådet havde på dens oprettelse.

¹⁶⁷ – Ved kendelse af 8.4.2020, Kommissionen mod Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277), pålagde Domstolen Republikken Polen øjeblikkeligt, indtil der blev afsagt endelig dom i sag C-791/19, bl.a. at indstille anvendelsen af de bestemmelser i lov om den øverste domstol af 8.12.2017, der giver disciplinærafdelingen beføjelse til at træffe afgørelse i disciplinærsager vedrørende dommere, samt at afstå fra at overføre sager til denne afdeling. Jf. også kendelsen af 14.7.2021, kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 6.10.2021, Polen mod Kommissionen (C-204/21 R-RAP, EU:C:2021:834), og den 27.10.2021, Kommissionen mod Polen (C-204/21 R, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:878).

¹⁶⁸ – Hvilket udelukkede enhver mulighed for, at allerede siddende dommere ved den øverste domstol kunne blive forflyttet til denne afdeling, på trods af at sådanne forflyttelser principielt var tilladt.

¹⁶⁹ – 23 af domstolsrådets 25 medlemmer i denne nye sammensætning blev udpeget af den udøvende magt og den lovgivende magt i Polen eller er medlemmer af de nævnte magter. Tidligere valgte dommerne de 15 medlemmer af domstolsrådet blandt deres ligemænd.

¹⁷⁰ – Lov om den øverste domstol af 8.12.2017, i sin konsoliderede udgave som offentliggjort i *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* af 2019 (pos. 825).

¹⁷¹ – Hvilket bl.a. omfattede oprettelsen af to nye afdelinger ved den nævnte retsinstitution, herunder disciplinærafdelingen, samt indførelsen af den ordning, som fastsatte en nedsættelse af pensionsalderen for dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og anvendelsen af denne foranstaltning på siddende dommere ved denne retsinstitution. Den fremskyndede afslutning af mandatene for visse medlemmer af domstolsrådet og reorganiseringen af dette organ fandt sted i en sammenhæng, hvor det var ventet, at mange embeder ved den øverste domstol, og bl.a. ved disciplinærafdelingen, ville blive ledige.

211. Ifølge Domstolen rejste samtlige disse omstændigheder rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt disciplinærafdelingen var uimodtagelig for eksterne faktorer, navnlig direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt i Polen, og om den var neutral i forhold til de interesser, som stod over for hinanden. Domstolen fastslog, at disse omstændigheder kunne føre til, at disciplinærafdelingen ikke fremstår som uafhængig eller upartisk, hvilket sandsynligvis ville skade den tillid, som et sådant organ skal indgyde i offentligheden i et demokratisk samfund og en retsstat¹⁷².

212. I modsætning til det, som Republikken Polen har gjort gældende, udelukker en samlet vurdering af proceduren vedrørende udnævnelsen af disciplinærafdelingens medlemmer og betingelserne for dens virke ikke den rimelige tvivl om muligheden for, at denne afdelings medlemmer kan blive udsat for et ydre pres. I skrivende stund består den begrundede tvivl for så vidt angår disciplinærafdelingens uafhængighed og upartiskhed, som er beskrevet i dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed)¹⁷³ og i dommen i sagen A.K. m.fl.

213. På denne baggrund foreslår jeg Domstolen at fastslå, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ved at bemyndige disciplinærafdelingen, hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret, til at træffe afgørelse i sager, der har en direkte indvirkning på dommeres og hjælpedommeres retsstilling og udøvelsen af deres embede, såsom dels anmodninger om tilladelse til at indlede en straffesag mod dommere eller at anholde dem, dels arbejdsretlige eller socialsikringsretlige sager vedrørende dommerne ved den øverste domstol og sager om disse dommeres pensionering.

E. Det femte klagepunkt – tilsidesættelsen af dommernes grundlæggende ret til respekt for deres privatliv og ret til beskyttelse af personoplysninger

1. Parternes argumenter

214. Kommissionen er af den opfattelse, at Republikken Polen har tilsidesat dommernes grundlæggende ret til respekt for deres privatliv og deres ret til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved chartrets artikel 7 og artikel 8, stk. 1, og ved databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c) og e), artikel 6, stk. 3, og artikel 9, stk. 1, ved at pålægge enhver dommer senest 30 dage efter bekendtgørelsen af vedkommendes udnævnelse at fremlægge oplysninger om vedkommendes medlemskab af en faglig organisation eller sammenslutning, de opgaver, som vedkommende har udført inden for rammerne af almennyttige foreninger, og medlemskab af et politisk parti, og ved at offentliggøre disse oplysninger i bulletin for offentlige oplysninger, inden den pågældende dommer tiltræder embedet.

215. I henhold til artikel 88a i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, artikel 45, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol og artikel 8, stk. 2, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation skal dommere indgive en skriftlig erklæring med angivelse af deres medlemskab af de organer, der er nævnt i artikel 88a, stk. 1, nr. 1-3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation. Disse oplysninger offentliggøres i bulletin for offentlige oplysninger senest 30 dage efter indgivelsen af denne erklæring¹⁷⁴.

¹⁷² – Domstolen fastslog også, at en sådan udvikling udgjorde en forringelse af beskyttelsen af retsstatsprincippet. Dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 112.

¹⁷³ – Dom af 24.6.2019 (C-619/18, EU:C:2019:531).

¹⁷⁴ – Jf. artikel 88a, stk. 4, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation.

Kommissionen er af den opfattelse, at disse bestemmelser vedrører behandling af personoplysninger som defineret i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 1), nærmere bestemt information om en identificeret eller identificerbar fysisk person. Eftersom de oplysninger, der er omhandlet i artikel 88a, stk. 1, nr. 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, vedrører en dommers politiske overbevisning forud for vedkommendes udnævnelse til dommer¹⁷⁵ eller filosofiske overbevisning, der er knyttet til medlemskabet af en sammenslutning eller forening¹⁷⁶, falder de ind under særlige kategorier af personoplysninger med henblik på databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1.

216. Eftersom behandlingen af dommeres personoplysninger er omfattet af databeskyttelsesforordningen, finder den undtagelse i denne forordnings artikel 2, stk. 2, litra a), som Republikken Polen har forsøgt at påberåbe sig, efter Kommissionens opfattelse ikke anvendelse. I denne henseende er det tilstrækkeligt at henvise til 20. betragtning¹⁷⁷ til og artikel 37, stk. 1, litra a), i databeskyttelsesforordningen, som af hensyn til dommerstandens uafhængighed bestemmer, at databeskyttelsesforordningen kun kan fraviges for så vidt angår tilsynsmyndighedernes kompetence med hensyn til domstole, når de udøver deres retslige funktioner.

217. Kommissionen har endvidere anført, at pligten til at oplyse om og offentliggøre oplysninger om medlemskab af et politisk parti forud for udnævnelsen til dommer samt om en dommers offentlige og sociale aktiviteter i en sammenslutning eller forening er uforenelig med det generelle proportionalitetsprincip, eftersom denne pligt hverken er hensigtsmæssig eller nødvendig med henblik på at nå Republikken Polens erklærede mål om at styrke dommernes upartiskhed. Den er derfor uforenelig med både chartrets artikel 7 og 8 samt databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c) og e), artikel 6, stk. 3, og artikel 9, stk. 1. Den nævnte pligt begrænser dommernes ret til respekt for deres privatliv¹⁷⁸ og deres ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører dem¹⁷⁹. Tilladte begrænsninger af disse rettigheder skal i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders væsentligste indhold, der er fastlagt i chartrets artikel 7 og 8. De skal under iagttagelse af proportionalitetsprincippet være nødvendige og faktisk svare til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller til et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

218. Kommissionen har anført, at retsgrundlaget i medlemsstatens nationale ret for behandling af personoplysninger for at overholde en retlig forpligtelse eller for at udføre en opgave i samfundets interesse, eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt, i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 3, skal opfylde et formål i samfundets interesse og stå i rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges¹⁸⁰. Desuden skal behandling af følsomme oplysninger, der afslører en dommers politiske overbevisning forud for

¹⁷⁵ – Artikel 178, stk. 3, i Republikken Polens forfatning forbyder dommere i Polen at være medlem af et politisk parti.

¹⁷⁶ – Jf. artikel 88a, stk. 1, nr. 1 og 2, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation.

¹⁷⁷ – Hvoraf det fremgår, at »[s]elv om denne forordning bl.a. finder anvendelse på domstoles og andre judicielle myndigheders aktiviteter, kan EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret præcisere, hvilke behandlingsaktiviteter og -procedurer der finder anvendelse i forbindelse med domstoles og andre judicielle myndigheders behandling af personoplysninger. Tilsynsmyndighedernes kompetence bør af hensyn til dommerstandens uafhængighed under udførelsen af dens judicielle opgaver, herunder ved beslutningstagning, ikke omfatte domstolenes behandling af personoplysninger, når domstole handler i deres egenskab af domstol. Tilsynet med sådanne databehandlingsaktiviteter bør kunne overdrages til specifikke organer i medlemsstatens retssystem, der navnlig bør sikre overholdelsen af reglerne i denne forordning, gøre dommerstanden bekendt med dens forpligtelser i henhold til denne forordning og behandle klager over sådanne databehandlingsaktiviteter«.

¹⁷⁸ – Chartrets artikel 7.

¹⁷⁹ – Chartrets artikel 8.

¹⁸⁰ – Jf. databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 3, sidste punktum, sammenholdt med litra b) i artikel 6, stk. 3, første punktum, og artikel 6, stk. 1, litra c) og e).

vedkommendes udnævnelse samt filosofiske overbevisning, der er knyttet til medlemskabet af en sammenslutning eller forening, være begrundet i en af de undtagelser, der er fastsat i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2.

219. Ifølge Kommissionen kan det derfor ikke udelukkes, at de organer, der er ansvarlige for at sikre, at dommere overholder etiske og faglige standarder, eller for at udnævne dommerkollegier, oplyses om aktiviteter, som de pågældende udøver uden for deres embede, der kan give anledning til interessekonflikter i en bestemt sag. Behandling af sådanne oplysninger bør imidlertid være strengt begrænset til dette formål og bør navnlig ikke anvendes til andre formål, der kan medføre, at en dommer udsættes for forskelsbehandling eller for et ydre pres, eller at der udøves indflydelse på vedkommendes karriere i retsvæsenet.

220. Kommissionen er af den opfattelse, at de omhandlede nationale bestemmelser er uforholdsmæssige, eftersom de ikke er begrænset til det, der er nødvendigt for at nå de mål, der forfølges, selv hvis de kun fandt anvendelse på intern kontrol af mulige interessekonflikter. Et tidligere medlemskab af et politisk parti vedrører navnlig en dommers liv forud for udnævnelsen og berører dermed ikke direkte udøvelsen af vedkommendes embede. Med hensyn til medlemskab af et politisk parti og den pågældende dommers hverv i dette parti før den 29. december 1989 er det uholdbart at gøre gældende, at sådanne oplysninger kan anvendes til at vurdere en dommers upartiskhed i sager, som indbringes for den pågældende mere end 30 år senere. Der er heller ingen forbindelse mellem adgangen til sådanne oplysninger og udnævnelsesproceduren, eftersom disse oplysninger indgives, efter at dommeren er tiltrådt.

221. Målet om at sikre, at sager behandles af en upartisk dommer, kan under alle omstændigheder nås ved hjælp af mindre indgribende midler såsom en inhabilitetsindsigelse mod en dommer, når der rejses tvivl om vedkommendes upartiskhed. Det fremgår af replikken, at dommere ved deres udnævnelse aflægger ed på, at de vil sikre retfærdigheden upartisk og samvittighedsfuldt. I henhold til artikel 82, stk. 2, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation skal dommere også opretholde deres embedes værdighed.

222. Det anføres endvidere i replikken, at Republikken Polens forfatning kræver, at dommere er upolitiske og upartiske. Republikken Polen har ikke begrundet behovet for at vedtage artikel 88a i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation i lyset af dette krav. Oplysninger om medlemskab af en sammenslutning, hverv i en almennyttig forening og medlemskab af et politisk parti er tegn på en dommers politiske, religiøse eller filosofiske overbevisning som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1. Eftersom begrebet »sammenslutning« som omhandlet i artikel 88a i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation ikke er defineret, finder det desuden anvendelse på medlemskab af religiøse sammenslutninger og pålægger dermed dommere at angive deres tro i denne forbindelse. Ifølge Kommissionen er denne bestemmelse blevet indsat for at sikre, at de oplysninger, der indsamles og behandles i henhold til den nævnte bestemmelse, vil blive anvendt til andre formål, f.eks. til at udøve pression over for dommere eller til at skabe mistanke hos personer, der ikke deler deres overbevisning.

223. Republikken Polen er af den opfattelse, at det femte klagepunkt bør forkastes, eftersom de omtvistede bestemmelser ikke henhører under databeskyttelsesforordningens anvendelsesområde. Republikken Polen har påberåbt sig databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a), til støtte for sit argument om, at databeskyttelsesforordningen ikke gælder for

behandling af personoplysninger under udøvelse af aktiviteter, der falder uden for EU-retten. Idet organiseringen af retsvæsenet henhører under medlemsstaternes enekompetence, finder databeskyttelsesforordningen ikke anvendelse på denne aktivitet.

224. Republikken Polen er under alle omstændigheder af den opfattelse, at de omhandlede nationale bestemmelser er i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen. Oplysninger om visse af dommeres aktiviteter uden for det retslige område kan påvirke udøvelsen af deres hverv og forekomsten af inhabilitetsgrunde i en konkret sag. I modsætning til det, som Kommissionen har gjort gældende, kan et tidligere medlemskab af et politisk parti påvirke en dommers nuværende judicielle virksomhed og forekomsten af inhabilitetsgrunde i en konkret sag. Formålet med disse forpligtelser er at give oplysninger til en part og at gøre det muligt for den pågældende at rejse en inhabilitetsindsigelse. Formålet er ikke at forhindre, at en dommer udøver aktiviteter, der er uforenelige med dommernes uafhængighed¹⁸¹, men snarere at gøre det muligt ad casum at kontrollere, at en dommer, der deltager i en sag, ikke har deltaget i aktiviteter, der kan give det indtryk, at vedkommende ikke er helt objektiv. De nationale bestemmelser står således i et rimeligt forhold til målet om at styrke dommernes upartiskhed og politiske neutralitet, som Kommissionen selv har accepteret som målet med de omtvistede bestemmelser.

225. Ifølge Republikken Polen er målet om at indsamle oplysninger om tilknytning til et politisk parti før den 29. december 1989 med henblik på at vurdere upartiskheden for en dommer, der træffer afgørelse i sager mere end 30 år senere, helt legitimt, eftersom politiseringen af retsvæsenet var et kendetegn ved de tidligere kommunistiske styre i Central- og Østeuropa.

226. Republikken Polen har anført, at Kommissionen ikke har udelukket, at deltagelse i en almennyttig forenings eller organisations aktiviteter kan have en direkte indvirkning på en dommers nuværende aktiviteter, hvilket ikke kan sidestilles med private personers aktiviteter. I modsætning til det af Kommissionen anførte er behandlingen af de ønskede oplysninger udelukkende begrænset til at styrke offentlighedens tillid til dommeres upartiskhed og politiske neutralitet. Sådanne oplysninger kan ikke bruges til andre formål, herunder formål, der kan føre til forskelsbehandling af eller et ydre pres på eller påvirkning af en dommers erhvervsmæssige karriere. Kommissionen har ikke anført beviser til støtte for sit argument, og derfor er dens anbringender rent hypotetiske.

227. Republikken Polen har også afvist Kommissionens argument om, at de formål, som de nationale bestemmelser forfølger, kan nås ved hjælp af mindre indgribende midler. Formålet med disse forpligtelser er at gøre det muligt for parter i en sag at indsamle tilstrækkelige oplysninger om en dommer, således at vedkommende kan erklæres inhabil på et passende tidspunkt. Dette mål kan ikke nås på den måde, som Kommissionen har beskrevet. Kommissionens argument om, at de omhandlede oplysninger udelukkende kan anvendes i forbindelse med intern kontrol af mulige interessekonflikter og kun videregives til de personer, der er ansvarlige for at sikre, at dommere overholder etiske og faglige standarder, og til personer, der er ansvarlige for at sammensætte dommerkollegier, bør således forkastes.

228. Behandlingen af oplysninger om dommeres medlemskab af foreninger, sammenslutninger eller politiske partier opfylder dermed kriteriet om proportionalitet og er nødvendige for at udføre en opgave i samfundets interesse. Republikken Polen er derfor af den opfattelse, at de omtvistede bestemmelser, uden at dette påvirker dens holdning til anvendelsen af databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a), også opfylder kriterierne i

¹⁸¹ – Artikel 178, stk. 3, i Republikken Polens forfatning fastsætter et sådant krav.

databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 3, sidste punktum, sammenholdt med samme forordnings artikel 6, stk. 3, litra b), og artikel 6, stk. 1, litra c) og e). De omhandlede oplysninger falder desuden ikke ind under kategorien særlige kategorier af personoplysninger som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1. Derfor er det ikke nødvendigt at foretage den proportionalitetsvurdering, som Kommissionen har foreslået. De omhandlede forpligtelser tilsigter ikke, at en dommer skal være forpligtet til at indgive en erklæring, der indeholder oplysninger om vedkommendes politiske, religiøse eller filosofiske overbevisning. I henhold til Republikken Polens forfatning har dommere, ligesom andre borgere, ytrings-, tros-, forenings- og forsamlingsfrihed¹⁸², forudsat at de under udøvelsen af disse frihedsrettigheder agerer med behørig respekt for deres embedes værdighed og retsvæsenets upartiskhed og uafhængighed.

2. Bedømmelse

229. Selv om Kommissionens anbringender med hensyn til chartrets artikel 7 og artikel 8, stk. 1, er kortfattede og baseret på de samme argumenter, som Kommissionen har fremsat med hensyn til den påståede tilsidesættelse af databeskyttelsesforordningen, har Kommissionen efter min opfattelse gjort gældende, at Republikken Polen har begået en selvstændig tilsidesættelse af chartret¹⁸³.

230. Chartrets artikel 51, stk. 1, fastsætter, at chartrets bestemmelser udelukkende er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Såvel artikel 6, stk. 1, TEU som chartrets artikel 51, stk. 2, præciserer, at chartrets bestemmelser ikke på nogen måde udvider Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne. Domstolen kan således ikke bedømme en national lovgivning i henhold til chartret, når denne lovgivning ikke er omfattet af EU-retten¹⁸⁴.

231. I præmis 21 i Åkerberg Fransson-dommen¹⁸⁵ fastslog Domstolen, at eftersom de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, skal efterleves, når en national lovgivning falder ind under EU-rettens anvendelsesområde, findes der ikke situationer, som henhører under EU-retten, uden at de grundlæggende rettigheder finder anvendelse. Den omstændighed, at EU-retten finder anvendelse, indebærer således, at de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, finder anvendelse. Heraf følger, at de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, finder anvendelse i alle situationer, der reguleres af EU-retten, og at de dermed skal overholdes, når en national lovgivning henhører under EU-rettens anvendelsesområde. For at chartret finder anvendelse, kræves det også, at EU-retten på det pågældende område opstiller specifikke forpligtelser for medlemsstaterne for så vidt angår den omtvistede situation¹⁸⁶.

232. Databeskyttelsesforordningen pålægger medlemsstaterne specifikke forpligtelser, når de behandler personoplysninger. De oplysninger, der er omhandlet i artikel 88a, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, artikel 45, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol og artikel 8, stk. 2, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation, vedrører

¹⁸² – Artikel 53, 54, 57 og 58.

¹⁸³ – I dom af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer) (C-235/17, EU:C:2019:432), fastslog Domstolen, at Ungarn havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 63 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 17. Det fremgår af denne doms præmis 65, at en medlemsstats anvendelse af undtagelser, der er fastsat i EU-retten for at begrunde en restriktion for en traktatfæstet grundlæggende frihed, anses for at »gennemføre EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1. Jf. også dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn (Foreningers gennemsigtighed) (C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 101-104), og af 6.10.2020, Kommissionen mod Ungarn (Undervisning på videregående uddannelser) (C-66/18, EU:C:2020:792, præmis 212-216).

¹⁸⁴ – Jf. analogt dom af 10.6.2021, Land Oberösterreich (Boligstøtte) (C-94/20, EU:C:2021:477, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁸⁵ – Dom af 26.2.2013 (C-617/10, EU:C:2013:105).

¹⁸⁶ – Jf. i denne retning dom af 24.9.2020, NK (Arbejdsmarkedspension for ledende personale) (C-223/19, EU:C:2020:753, præmis 78 og 79).

en identificeret eller identificerbar fysisk person¹⁸⁷ som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 1). Indsamling og efterfølgende offentliggørelse af disse oplysninger udgør en behandling i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 2)¹⁸⁸. På grundlag af den antagelse, at behandling af de personoplysninger om dommere, der er omhandlet i dette klagepunkt, er omfattet af databeskyttelsesforordningens anvendelsesområde og dermed er omfattet af EU-retten, har Domstolen kompetence til at vurdere, om Republikken Polens vedtagelse af den omhandlede lovgivning er i strid med chartrets artikel 7 og artikel 8, stk. 1. For så vidt angår Republikken Polens argument om, at databeskyttelsesforordningen ikke finder anvendelse på organiseringen af retsvæsenet og/eller retsplejen i en medlemsstat, eftersom denne aktivitet falder uden for EU-rettens materielle anvendelsesområde i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a), har Domstolen fastslået, at selv om organiseringen af retsvæsenet i medlemsstaterne henhører under de sidstnævntes kompetence, skal medlemsstaterne under udøvelsen af denne kompetence overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten¹⁸⁹. Databeskyttelsesforordningens materielle anvendelsesområde er meget bredt. Databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 1, bestemmer, at denne forordning »finder anvendelse på behandling af personoplysninger, der helt eller delvis foretages ved hjælp af automatisk databehandling, og på anden ikkeautomatisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register«. Databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a)-d), udelukker databehandling fra denne forordnings anvendelsesområde i visse tilfælde. Disse udelukkelse omfatter databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a), når denne behandling finder sted under udøvelse af aktiviteter, der falder uden for EU-retten¹⁹⁰.

233. I dommen i sagen Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint)¹⁹¹ fastslog Domstolen¹⁹², at databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a), sammenholdt med 16. betragtning til denne forordning¹⁹³, udelukker statslige myndigheders behandling af personoplysninger under udøvelse af en aktivitet, som tilsigter at beskytte statens sikkerhed, eller en aktivitet, som kan henføres til samme kategori, fra anvendelsesområdet for nævnte forordning. Den omstændighed alene, at en aktivitet er statens eller en offentlig myndigheds, er ikke tilstrækkelig til, at denne undtagelse automatisk finder anvendelse på en sådan aktivitet. I modsætning til det af Republikken Polen

¹⁸⁷ – Det følger af Domstolens faste praksis, at den omstændighed, at disse oplysninger udgør en del af en erhvervsaktivitet, ikke fritager disse fra at kunne betegnes som personoplysninger. Dom af 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁸⁸ – Jf. analogt dom af 27.9.2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 33 og 34). Jf. også dom af 24.2.2022, Valsts ieņēmumu dienests (Behandling af personoplysninger til skatteformål) (C-175/20, EU:C:2022:124, præmis 33-35). Anvendelsesområdet for databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 2), der nævner »enhver aktivitet«, er formuleret meget bredt.

¹⁸⁹ – Dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 88 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁹⁰ – Undtagelserne i databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, skal fortolkes strengt. Dom af 24.2.2022, Valsts ieņēmumu dienests (Behandling af personoplysninger til skatteformål) (C-175/20, EU:C:2022:124, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁹¹ – Dom af 22.6.2021 (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁹² – Generaladvokat Szpunar har med henvisning til databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a), og chartrets artikel 51, stk. 1, anført, at chartrets logik er anderledes end GDPR-forordningens. Chartret søger at disciplinere EU-institutionernes og medlemsstaternes udøvelse af beføjelser, når de virker inden for EU-rettens anvendelsesområde, og omvendt ydes borgerne et værn, hvorunder de kan gøre deres rettigheder gældende. Beskyttelsen af personoplysninger er derimod mere end en grundlæggende rettighed. Som det fremgår af artikel 16 TEUF, udgør databeskyttelse en selvstændig EU-politik. Formålet med GDPR-forordningen er at finde anvendelse på enhver form for behandling af personoplysninger, uanset den konkrete genstand og de aktører, der foretager behandlingen. Jf. generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2020:1054, punkt 50-52).

¹⁹³ – Som vedrører aktiviteter vedrørende statens sikkerhed og aktiviteter i forbindelse med Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

anførte udelukker databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a), ikke organiseringen af retsvæsenet og/eller retsplejen i medlemsstaterne fra denne forordnings materielle anvendelsesområde¹⁹⁴.

234. Det bør desuden anføres, at en række specifikke undtagelser i databeskyttelsesforordningen begrænser anvendelsen af denne forordning med hensyn til »domstole, der handler i deres egenskab af domstol«¹⁹⁵. Databeskyttelsesforordningen udelukker således ikke organiseringen af retsvæsenet eller juridisk virksomhed fra sit anvendelsesområde som sådan, men begrænser snarere anvendelsen af visse bestemmelser heri i en række specifikke tilfælde.

235. Dermed er organiseringen af retsvæsenet og/eller retsplejen i en medlemsstat ikke en aktivitet, der falder uden for EU-rettens materielle anvendelsesområde i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a)¹⁹⁶. Nationale bestemmelser, der foreskriver behandling af personoplysninger, der er omfattet af databeskyttelsesforordningens anvendelsesområde, skal overholde denne forordning og dermed respektere de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartret. For så vidt som betingelserne for en lovlig behandling af personoplysninger i medfør af databeskyttelsesforordningen er opfyldt, opfylder denne behandling ligeledes kravene fastsat i chartrets artikel 7 og 8 i lyset af det formål, der er fastsat i databeskyttelsesforordningens artikel 1, stk. 2, om at beskytte fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, navnlig deres ret til beskyttelse af personoplysninger¹⁹⁷.

236. Som det fremgår af tiende betragtning til databeskyttelsesforordningen, er et af formålene med denne forordning at sikre et højt niveau for beskyttelse af fysiske personer i Den Europæiske Union. I denne henseende tilsigter den nævnte forordning, at reglerne for beskyttelse af disse personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling af personoplysninger anvendes konsekvent og ensartet overalt i Unionen. Som det fremgår af fjerde betragtning til databeskyttelsesforordningen, er retten til beskyttelse af personoplysninger ikke en absolut ret, men skal ses i sammenhæng med sin funktion i samfundet og afvejes i forhold til andre grundlæggende rettigheder i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

237. Enhver behandling af personoplysninger skal med forbehold af de undtagelser, der er tilladte i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 23, overholde de principper, der gælder for behandling af personoplysninger, og de rettigheder, der tilkommer den berørte person, og som er fastsat i henholdsvis denne forordnings kapitel II og III. Navnlig skal enhver behandling af

¹⁹⁴ – For fuldstændighedens skyld vil jeg tilføje, at databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra b)-c), ikke udelukker organiseringen af retsvæsenet eller juridisk virksomhed fra denne forordnings anvendelsesområde. Republikken Polen har ikke påberåbt sig udelukkelsen i databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra d), som omhandler de kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner. Der er intet i sagsakterne, der tyder på, at de omhandlede nationale bestemmelser forfølger nogen af disse formål. Republikken Polen har angivet, at formålet med disse forpligtelser er at give oplysninger til en part med henblik på at gøre det muligt for den pågældende at rejse en inhabilitetsindsigelse.

¹⁹⁵ – Jf. databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra f), artikel 37, stk. 1, litra a), og artikel 55, stk. 3. Jf. også undtagelsen i databeskyttelsesforordningens artikel 23, stk. 1, litra f), med hensyn til beskyttelse af retsvæsenets uafhængighed og retssager.

¹⁹⁶ – Således som Republikken Finland har anført i retsmødet.

¹⁹⁷ – Jf. analogt dom af 27.9.2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 102).

personoplysninger være i overensstemmelse med de principper, der er fastsat i databeskyttelsesforordningens artikel 5, og desuden opfylde de betingelser, der er anført i denne samme forordnings artikel 6¹⁹⁸.

238. I henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra a), b), c) og d), skal personoplysninger behandles lovligt, rimeligt og på en gennemsigtig måde i forhold til den registrerede, indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål, være tilstrækkelige, relevante og ikke uforholdsmæssige i forhold til disse formål og være korrekte og om nødvendigt ajourførte.

239. Kommissionen har ikke gjort gældende, at Republikken Polen har tilsidesat nogen af de principper for behandling af personoplysninger, der er fastsat i databeskyttelsesforordningens artikel 5¹⁹⁹. Med hensyn til databeskyttelsesforordningens artikel 6 fremgår det af dommen i sagen *Latvijas Republikas Saeima (Strafpunkt)*²⁰⁰, at denne bestemmelse fastsætter en udtømmende og fuldstændig liste over de tilfælde, hvor behandling af personoplysninger kan anses for at være lovlig. Lovlig databehandling skal derfor henhøre under et af de tilfælde, der fremgår af denne bestemmelse²⁰¹.

240. Behandling af oplysninger er kun lovlig i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c), hvis den er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige²⁰². En sådan behandling er derfor kun lovlig i henhold til denne forordnings

¹⁹⁸ – Dom af 6.10.2020, *La Quadrature du Net m.fl. (C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 208 og den deri nævnte retspraksis)*. I henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 23 kan Den Europæiske Union og medlemsstaterne træffe »lovgivningsmæssige foranstaltninger«, der begrænser rækkevidden af de forpligtelser og rettigheder, der bl.a. er omhandlet i artikel 5, for så vidt som bestemmelserne heri svarer til rettighederne og forpligtelserne i artikel 12-22, når en sådan begrænsning respekterer det væsentligste indhold af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og er en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund. Databeskyttelsesforordningens artikel 23, stk. 1, litra f), bestemmer, at der kan indføres begrænsninger af hensyn til »beskyttelse af retsvæsenets uafhængighed og retssager«. Republikken Polen har ikke påberåbt sig denne bestemmelse og har specifikt angivet, at formålene med den omhandlede nationale bestemmelse ikke vedrører retsvæsenets uafhængighed.

¹⁹⁹ – Der sondres ikke klart mellem de principper, der er fastlagt i databeskyttelsesforordningens artikel 5, og den lovlige behandling i samme forordnings artikel 6, og de to bestemmelser overlapper hinanden i et vist omfang. Kommissionen har ikke gjort gældende, at de omhandlede nationale foranstaltninger tilsidesætter databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra c), om dataminimering, eftersom den er af den opfattelse, at behandlingen af de pågældende personoplysninger på den måde, der fremgår af de nationale bestemmelser, er ulovlig i sin helhed.

²⁰⁰ – Dom af 22.6.2021 (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 99).

²⁰¹ – Medlemsstaterne kan hverken tilføje nye principper vedrørende grundlaget for behandling af personoplysninger til de i databeskyttelsesforordningens artikel 6 nævnte principper eller fastsætte supplerende krav, som ændrer rækkevidden af et af de seks principper, der er fastsat i denne artikel. For at kunne anses for at være lovlig skal en behandling af personoplysninger være omfattet af et af de seks tilfælde, som er omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1. Jf. analogt dom af 11.12.2019, *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA (C-708/18, EU:C:2019:1064, præmis 37 og 38)*.

²⁰² – Republikken Polen har i retsmødet bekræftet, at erklæringer fra alle dommere, med undtagelse af erklæringer fra præsidenter for almindelige appeldomstole, sendes til præsidenten for den relevante almindelige appeldomstol og er offentligt tilgængelige på disse domstoles websteder. Præsidenter for almindelige appeldomstole indgiver deres erklæringer til justitsministeren: Artikel 88a, stk. 4, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, artikel 45, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol og artikel 8, stk. 2, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation bestemmer bl.a., at dommere ved den øverste domstol og ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager skal indgive deres erklæring til henholdsvis førstepresidenten ved den øverste domstol og førstepresidenten ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, og at de sidstnævnte skal indgive deres erklæringer til domstolsrådet. Ifølge Republikken Polen offentliggøres personoplysningerne om præsidenter for appeldomstole af justitsministeren, der således fungerer som dataansvarlig i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 7), eftersom den pågældende afgør, »med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af personoplysninger«. Præsidenter for almindelige appeldomstole fungerer som dataansvarlige med hensyn til personoplysninger om almindelige dommere. Førstepresidenten ved den øverste domstol og førstepresidenten ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager fungerer som dataansvarlige med hensyn til personoplysninger om dommere ved deres respektive domstole. Domstolsrådet fungerer som dataansvarlig med hensyn til personoplysninger om førstepresidenten ved den øverste domstol og førstepresidenten ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager. Denne behandling er nødvendig for, at justitsministeren, præsidenterne ved appeldomstolene, førstepresidenten ved den øverste domstol, førstepresidenten ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager og domstolsrådet kan opfylde deres forpligtelser i henhold til artikel 88a i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, artikel 45, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol og artikel 8, stk. 2, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation. Jf. databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c).

artikel 6, stk. 1, litra e), hvis den er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt²⁰³. Eftersom behandlingen af personoplysninger i den foreliggende sag er fastsat ved lov, skal lovligheden af denne behandling efterprøves i lyset af databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c). I henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 3, skal retsgrundlaget for behandling i henhold til samme forordnings artikel 6, stk. 1, litra c), fremgå af EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret, som den dataansvarlige er underlagt²⁰⁴, hvilket retsgrundlag fastlægger formålet med en sådan behandling. Endvidere bestemmer databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 3, at EU-retten eller den nationale ret skal opfylde et formål i samfundets interesse og stå i rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges. Det fremgår af 39. betragtning til databeskyttelsesforordningen, at personoplysninger kun bør behandles, hvis formålet med behandlingen ikke med rimelighed kan opfyldes på anden måde.

241. De rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8 og databeskyttelsesforordningen, er desuden ikke absolutte rettigheder og finder anvendelse i sammenhæng med deres funktion i samfundet²⁰⁵. I henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, såsom retten til respekt for privatliv og familieliv og retten til beskyttelse af personoplysninger, være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er begrænsninger kun begrundede, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder. Domstolen har desuden fastslået, at lovgivning, som indebærer et indgreb i retten til respekt for privatlivet og i retten til beskyttelse af personoplysninger, skal fastsætte klare og præcise regler, der regulerer rækkevidden og anvendelsen af den pågældende foranstaltning²⁰⁶.

242. Kommissionens femte klagepunkt vedrører hovedsageligt spørgsmålet, om de omhandlede nationale bestemmelser er forholdsmæssige. Kommissionen har ikke gjort gældende, at målet om at sikre adgang til en upartisk domstol ikke er i samfundets interesse²⁰⁷, eller at behandlingen ikke er i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c), artikel 6, stk. 3, og chartrets artikel 52, stk. 1, på dette grundlag²⁰⁸. Det er tilstrækkeligt at anføre, at medlemsstaterne på de områder, der er omfattet af EU-retten, skal sikre adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU²⁰⁹. Kommissionen har nærmere bestemt gjort gældende, at de nationale bestemmelser er ulovlige, eftersom de hverken er hensigtsmæssige eller nødvendige med henblik på at nå Republikken Polens erklærede mål, som er at sikre dommeres upartiskhed.

²⁰³ – Jeg nævner disse bestemmelser, fordi Kommissionen har påberåbt sig dem.

²⁰⁴ – Jf. desuden chartrets artikel 52, stk. 1.

²⁰⁵ – Dom af 16.7.2020, Facebook Ireland og Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, præmis 172 og den deri nævnte retspraksis).

²⁰⁶ – Dom af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 105).

²⁰⁷ – Målet om at styrke dommeres upartiskhed og politiske neutralitet og tillid til deres upartiskhed kan henhøre under begrebet sikring af adgang til en upartisk domstol.

²⁰⁸ – Kommissionen har desuden ikke gjort gældende, at de omhandlede nationale bestemmelser er utilstrækkeligt præcise og klare eller ikke nævner det formål, de forfølger, således som databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 3, kræver. Selv om formålet med de omhandlede nationale bestemmelser ikke klart fremgår af deres ordlyd, er dette således ikke grundlaget for Kommissionens påstand om, at Republikken Polen har tilsidesat databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 3.

²⁰⁹ – Jf. også artikel 45, stk. 1, i Republikken Polens forfatning.

243. Databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, forbyder udtrykkeligt behandling af særlige kategorier af personoplysninger, der anses for at være særligt følsomme²¹⁰. Artikel 88a i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation²¹¹ kræver oplysninger om dommeres i) medlemskab af en sammenslutning²¹², herunder vedkommendes hverv og medlemskabets varighed, ii) hverv i et organ i en almennyttig forening og varigheden heraf og iii) medlemskab af et politisk parti forud for udnævnelsen til et dommerembede eller under vedkommendes embedsperiode før den 29. december 1989. Et medlemskab af en sammenslutning eller et hverv i et organ i en almennyttig forening kan betyde et medlemskab af eller et hverv i et organ i en fagforening, et idrætsforbund, et filosofisk fællesskab eller en social forening. Begreberne »medlemskab« og »herv« er ikke defineret og kan omfatte formelle eller uformelle medlemskaber og hverv. Den terminologi, der anvendes i de omhandlede nationale bestemmelser, er så bred og upræcis, at den potentielt kan omfatte næsten alle former for sammenslutninger mellem mennesker. Med undtagelse af artikel 88a, stk. 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation fastsætter de omhandlede nationale bestemmelser ingen tidsmæssige begrænsninger for de oplysninger, der kræves. En dommer kan potentielt være pålagt at oplyse om et medlemskab af en amatøridrætsforening fra sin tidlige barndom.

244. De omtvistede bestemmelser har således en meget bred rækkevidde. Kravet om at indgive en skriftlig erklæring om medlemskab af et politisk parti, en sammenslutning eller et hverv i et organ i en almennyttig forening for en ubegrænset periode og offentliggørelsen af disse oplysninger kan udgøre en behandling af personoplysninger om en dommers politiske eller filosofiske overbevisning eller fagforeningsmæssige tilhørsforhold.

245. Databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, forbyder indsamling og offentliggørelse af følsomme personoplysninger bl.a. om politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmæssigt tilhørsforhold. Databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, fastsætter visse undtagelser til og fravigelser fra dette forbud. Disse undtagelser omfatter databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra g), hvorefter sådanne personoplysninger kan behandles, hvis dette »er nødvendig[t] af hensyn til væsentlige samfundsinteresser på grundlag af EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret og står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges, respekterer det væsentligste indhold af retten til databeskyttelse og sikrer passende og specifikke foranstaltninger til beskyttelse af den registreredes grundlæggende rettigheder og interesser«²¹³.

²¹⁰ – Det fremgår af 51. betragtning til databeskyttelsesforordningen, at personoplysninger, der i kraft af deres karakter er særligt følsomme i forhold til grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, bør nyde specifik beskyttelse, da sammenhængen for behandling af dem kan indebære betydelige risici for grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder.

²¹¹ – Som i praksis stort set er identisk med artikel 45, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol og artikel 8, stk. 2, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation.

²¹² – Artikel 88a i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation benytter begreberne »zrzeszenie« og »stowarzyszenie«, som begge kan oversættes med »sammenslutning«. Mens begrebet »stowarzyszenie« er defineret i den polske lov af 7.4.1989 om sammenslutninger, findes der ingen definition af »zrzeszenie«, som er et bredere begreb end »stowarzyszenie« og omfatter sidstnævnte begreb. »Zrzeszenie« anvendes i forbindelse med alle grupperinger af personer med henblik på et fælles formål.

²¹³ – Forbuddet i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, finder med forbehold af de i forordningen fastsatte undtagelser anvendelse på enhver form for behandling af særlige kategorier af oplysninger i den nævnte bestemmelse og på alle registeransvarlige, som foretager sådanne behandlinger. Dom af 24.9.2019, GC m.fl. (Fjernelse af følsomme oplysninger) (C-136/17, EU:C:2019:773, præmis 42). Desuden kræver beskyttelsen af den grundlæggende ret til respekt for privatlivet, som er fastsat i chartrets artikel 7 og artikel 8, stk. 1, at undtagelserne til og begrænsningerne af beskyttelsen af personoplysninger holdes inden for det strengt nødvendige. Jf. analogt dom af 11.12.2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, præmis 28), og af 5.4.2022, Commissioner of the Garda Síochána m.fl. (C-140/20, EU:C:2022:258, præmis 52). Jf. desuden dom af 3.10.2019, A m.fl. (C-70/18, EU:C:2019:823, præmis 29), med hensyn til artikel 8, stk. 1, i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24.10.1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 1995, L 281, s. 31), som svarer til databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1.

246. Det bør også anføres, at Republikken Polen ikke har angivet foranstaltninger, som den har truffet med henblik på at beskytte dommeres grundlæggende rettigheder i henhold til chartrets artikel 7 og artikel 8, stk. 1, eller i henhold til databeskyttelsesforordningen, navnlig dens artikel 6 og 9, således som denne forordnings artikel 9, stk. 2, litra g), kræver for at dæmpe virkningerne af de bestemmelser, som Republikken Polen har vedtaget.

247. Alene på dette grundlag forekommer Republikken Polen at have tilsidesat dommernes grundlæggende ret til respekt for deres privatliv og deres ret til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved chartrets artikel 7 og artikel 8, stk. 1, og ved databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c) og e), artikel 6, stk. 3, og artikel 9, stk. 1.

248. For fuldstændighedens skyld vil jeg undersøge, om de omhandlede nationale bestemmelser er hensigtsmæssige eller nødvendige med henblik på at nå Republikken Polens erklærede mål om at sikre dommeres upartiskhed. Sikring af adgang til en uafhængig og upartisk domstol er et hensyn til væsentlige samfundsinteresser²¹⁴ som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra g). En øget gennemsigtighed for så vidt angår dommeres tidligere medlemskaber af foreninger, sammenslutninger mv. kan i princippet styrke offentlighedens tillid til retsvæsenets uafhængighed og upartiskhed.

249. Det er ikke blevet fastslået, at vedtagelsen af de omhandlede nationale bestemmelser var nødvendig for at forfølge deres hævdede formål. For det første angiver disse bestemmelser ikke grundene til, at de er blevet vedtaget. For det andet har Republikken Polen ikke påvist et sådant behov under denne sag. Republikken Polen har ikke anført, at de eksisterende nationale bestemmelser om dommernes upartiskhed og inhabilitetsindsigelser mod dommere forud for vedtagelsen af de omhandlede bestemmelser var utilstrækkelige, eller at der herskede manglende tillid i offentligheden til dommeres upartiskhed i Polen. De omhandlede nationale bestemmelser synes at være baseret på en antagelse om, at offentligheden opfatter retsvæsenet som partisk. Dette fremgår særlig tydeligt med hensyn til kravet i artikel 88a, stk. 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation vedrørende en dommers medlemskab af et politisk parti under vedkommendes embedsperiode før den 29. december 1989. Domstolen fastslog i dommen i sagen Getin Noble Bank²¹⁵, at en udnævnelse af en dommer, da Folkerepublikken Polen var en kommunistisk stat, ikke i sig selv kan anses for at kunne give anledning til rimelig og alvorlig tvivl i offentligheden om denne dommers uafhængighed og upartiskhed under udøvelsen af dennes efterfølgende domstolsfunktioner ca. 30 år senere.

250. Med hensyn til spørgsmålet, om det ikke er muligt at nå målet med behandlingen ved hjælp af andre midler, bør det anføres, at selv om de omhandlede nationale bestemmelser, således som Republikken Polen har anført, gør det muligt ad casum at kontrollere, at en dommer, der deltager i en sag, ikke har deltaget i aktiviteter, der kan give det indtryk, at vedkommende ikke er helt objektiv, giver de også den brede offentlighed adgang til følsomme personoplysninger²¹⁶. Det erklærede formål med de nationale bestemmelser kunne være blevet nået ved hjælp af langt

²¹⁴ – Jf. i denne retning dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 95). Kravene om uafhængighed og upartiskhed forudsætter, at der findes regler, som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at den dømmende magt er uimodtagelig for påvirkninger udefra og neutral i forhold til de interesser, som står over for hinanden (præmis 119). Eftersom adgang til et upartisk retsvæsen er afgørende for retsstaten, er det omhandlede formål ikke blot af almen eller i samfundets interesse, men lever efter min opfattelse op til den højere standard i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra g), om at være en »væsentlig samfundsinteresse«.

²¹⁵ – Dom af 29.3.2022 (C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 107).

²¹⁶ – Sådanne personer kan have adgang til følsomme personoplysninger af grunde, der slet ikke er forbundet med det mål af almen interesse, som Republikken Polen har gjort gældende. Jf. i denne retning dom af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 118).

mindre indgribende foranstaltninger, f.eks. ved at give en sags parter advokater adgang til de pågældende oplysninger og begrænse enhver efterfølgende offentliggørelse af oplysninger, der ikke er forbundet med det specifikke og begrænsede formål om at sikre dommeres upartiskhed.

251. Behandlingen af de omhandlede følsomme personoplysninger udgør en alvorlig begrænsning af dommernes ret til respekt for privatlivet og deres ret til beskyttelse af personoplysninger i henhold til chartrets artikel 7 og artikel 8, stk. 1, der går ud over det, der er nødvendigt for opnå det tilstræbte formål.

252. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at artikel 88a i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, artikel 45, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol og artikel 8, stk. 2, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation er i strid med chartrets artikel 7 og artikel 8, stk. 1, og databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c) og e), artikel 6, stk. 3, og artikel 9, stk. 1.

VII. Sagsomkostninger

253. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

254. I den foreliggende sag har Kommissionen og Republikken Polen begge nedlagt påstand om, at den anden part i sagen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

255. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Republikken Polen har tabt sagen, undtagen med hensyn til det andet klagepunkt, bør det pålægges denne medlemsstat at betale fire femtedele af sagsomkostningerne, herunder fire femtedele af omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.

256. I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer de medlemsstater, der er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger. Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Kongeriget Sverige bør således pålægges at bære hver deres egne omkostninger.

VIII. Forslag til afgørelse

257. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at det fastslås, at:

»– Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), set i lyset af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, idet den har vedtaget og opretholdt artikel 42a, stk. 1 og 2, og artikel 55, stk. 4, i ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lov om de almindelige domstoles organisation) af 27. juli 2001 (Dz. U. af 2001, nr. 98, pos. 1070), som ændret ved ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om de almindelige domstoles organisation, lov om den øverste domstol og visse andre love) af 20. december 2019 (Dz. U. af 2020, pos. 190, herefter »ændringsloven«) (herefter »den

ændrede lov om de almindelige domstoles organisation»), artikel 26, stk. 3, og artikel 29, stk. 2 og 3, i ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8. december 2017 (Dz. U. af 2018, pos. 5), som ændret ved ændringsloven (herefter »den ændrede lov om den øverste domstol«), artikel 5, stk. 1a og 1b, i ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (lov om forvaltningsdomstolenes organisation) af 25. juli 2002 (Dz. U. af 2002, pos. 1269), som ændret ved ændringsloven (herefter »den ændrede lov om forvaltningsdomstolene«), samt ændringslovens artikel 8, hvorefter det er forbudt for alle nationale retsinstanser at efterprøve, om de EU-retlige krav vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er opfyldt.

- Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, og i henhold til artikel 267 TEUF, idet den har vedtaget og opretholdt artikel 107, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, og artikel 72, stk. 1, nr. 1-3, i den ændrede lov om den øverste domstol, hvorefter efterprøvelsen af, om de EU-retlige krav vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er opfyldt, kan kvalificeres som en »disciplinærforseelse«.
- Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ved at bemyndige Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdelingen) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret, til at træffe afgørelse i sager, der har en direkte indvirkning på dommeres og hjælpedommeres retsstilling og udøvelsen af deres embede, såsom dels anmodninger om tilladelse til at indlede en straffesag mod dommere eller at anholde dem, dels arbejdsretlige eller socialsikringsretlige sager vedrørende dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og sager om disse dommeres pensionering.
- Republikken Polen har tilsidesat retten til respekt for privatliv og retten til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved artikel 7 og artikel 8, stk. 1, i chartret og artikel 6, stk. 1, litra c), og e), artikel 6, stk. 3, og artikel 9, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse), idet den har vedtaget og opretholdt artikel 88a i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, artikel 45, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol og artikel 8, stk. 2, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolenes organisation.
- Republikken Polen tilpligtes at betale fire femtedele af sagsomkostningerne, herunder fire femtedele af omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.
- Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.«