



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

A.M. COLLINS

fremSAT den 15. december 2022¹

Forenede sager C-615/20 og C-671/20

**Prokuratura Okręgowa w Warszawie
mod**

YP m.fl. (C-615/20),

M.M. (C-671/20),

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa, Polen))

»Præjudiciel forelæggelse – retsstatsprincippet – 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 – dommeres uafhængighed – tilladelse fra Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdeling) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) til at indlede en straffesag mod en dommer og til at suspendere dommeren fra dennes funktioner – nationale retter, der nægtes muligheden for at undersøge retternes og domstolens legitimitet eller for at vurdere lovligheden af udnævnelsen af dommere eller af beføjelsen til at udøve judicielle funktioner, der følger heraf – EU-rettens forrang – forpligtelse til loyalt samarbejde – retsstatsprincippet og princippet om retskraft«

Indhold

I.	Indledning	2
II.	Retsforskrifter – polsk ret	3
A.	Forfatningen	3
B.	Den ændrede lov om den øverste domstol	4
C.	Den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation	4
D.	Lov om domstolsrådet	6

¹ – Originalsprog: engelsk.

E. Strafferetsplejeloven	7
III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål	7
A. Sag C-615/20	7
B. Sag C-671/20	13
IV. Retsforhandlingerne for Domstolen	16
V. Bedømmelse	16
A. Formaliteten	16
B. Realiteten	18
1. Indledende bemærkninger	18
2. Det første, det andet og det tredje spørgsmål i sag C-615/20	18
3. Det andet spørgsmål i sag C-671/20	24
4. Det fjerde spørgsmål i sag C-615/20 samt det første, det tredje og det fjerde spørgsmål i sag C-671/20	26
VI. Forslag til afgørelse	30

I. Indledning

1. Disse anmodninger om præjudiciel afgørelse giver atter anledning til tvivl om, hvorvidt visse aspekter af den nylige reform af det polske retsmiddel- og proceduresystem er forenelige med EU-retten. De vedrører tilladelser, som Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdeling) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen)² har givet til at retsforfølge en dommer og suspendere vedkommende fra embedet og dermed forhindre den pågældende i at træffe afgørelse i de straffesager, som denne var blevet tildelt. I denne henseende har den forelæggende ret³ anmodet Domstolen om en fortolkning af artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder⁴ samt princippet om EU-retens forrang, princippet om loyalt samarbejde⁵ og retssikkerhedsprincippet. Såfremt Domstolen finder, at disciplinærafdelingen med hensyn til EU-retten ikke lovligt kunne give disse tilladelser, ønsker den forelæggende ret at få klarlagt de konsekvenser, som denne konstatering har for sammensætningen af den ret, der behandler straffesagen.

² – Herefter »disciplinærafdelingen«.

³ – Som er den samme i sag C-615/20 og sag C-671/20, dog i forskellige sammensætninger.

⁴ – Herefter »chartret«.

⁵ – Jf. artikel 4, stk. 3, TEU.

II. Retsforskrifter – polsk ret

A. Forfatningen

2. Artikel 45, stk. 1, i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Republikken Polens forfatning, herefter »den polske forfatning«) har følgende ordlyd:

»Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang uden unødigt forsinkelse for en kompetent, uafhængig og upartisk domstol.«

3. Den polske forfatnings artikel 144, stk. 2 og 3, bestemmer:

»2. For at være gyldige skal republikkens præsidents officielle retsakter medunderskrives af formanden for ministerrådet, der således står til ansvar over for Sejm [(underhuset i det polske parlament)].

3. Stk. 2 finder ikke anvendelse i følgende tilfælde:

[...]

17) udnævnelse af dommere

[...]«

4. Den polske forfatnings artikel 179 er affattet således:

»Dommere udnævnes på ubestemt tid af republikkens præsident efter indstilling fra Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale råd for retsvæsenet, Polen [(herefter »domstolsrådet«)]).«

5. Ifølge den polske forfatnings artikel 180, stk. 1, er dommerne uafsættelige.

6. Den polske forfatnings artikel 181 bestemmer:

»En dommer kan kun drages til ansvar strafferetligt eller frihedsberøves med forudgående tilladelse fra en ret, der er oprettet ved lov. En dommer kan hverken frihedsberøves eller anholdes, undtagen i tilfælde af pågribelse på fersk gerning, hvis frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) af den pågældende er nødvendig for at sikre, at sagen behandles korrekt. Formanden for den ret, der har stedlig kompetence, underrettes straks om frihedsberøvelsen og kan anordne, at den anholdte person løslades øjeblikkeligt.«

7. Den polske forfatnings artikel 187 bestemmer:

»1. [Domstolsrådet] består af:

1) førstepresidenten for [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], justitsministeren, præsidenten for [Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Polen)] og en person udnævnt af republikkens præsident

2) 15 medlemmer valgt blandt dommerne ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], de almindelige domstole, forvaltningsdomstolene og de militære domstole

3) Fire medlemmer valgt af [Sejm (underhuset i det polske parlament)] blandt dets medlemmer, og to medlemmer valgt af senatet blandt dets medlemmer.

[...]

3. Medlemmerne af [domstolsrådet] vælges for en periode på fire år.

4. Ordningen, arbejdsområdet og arbejdsformen for domstolsrådet samt fremgangsmåden ved valg af medlemmer til rådet fastsættes ved lov.«

8. Den polske forfatnings artikel 190, stk. 1, bestemmer:

»Afgørelserne fra [Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol, Polen)] er bindende erga omnes og endelige.«

B. Den ændrede lov om den øverste domstol

9. Artikel 27, stk. 1, i ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8. december 2017 (Dz. U. af 2018, pos. 5), som blev 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 organiseringen af de almindelige domstole, 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 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.

[...]«

C. Den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation

10. Artikel 41b 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) bestemmer:

»1. Den kompetente myndighed med henblik på behandling af en klage eller en forespørgsel vedrørende en rets virke er retspræsidenten.

[...]

3. Den kompetente myndighed med henblik på behandling af en klage over adfærden hos retspræsidenten for en sąd rejonowy (ret i første instans), retspræsidenten for en sąd okręgowy (regional domstol) eller retspræsidenten for en sąd apelacyjny (appeldomstol) er henholdsvis retspræsidenten for en sąd okręgowy (regional domstol), retspræsidenten for en sąd apelacyjny (appeldomstol) og [domstolsrådet].«

11. Denne lovs artikel 42a, som ændret ved ændringsloven (herefter »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.«

12. I henhold til denne lovs artikel 47a, stk. 1, tildeles dommere og hjælpedommere sagerne ved lodtrækning. Ifølge denne lovs artikel 47b, stk. 1, kan en ændring af sammensætningen af en ret kun tillades, såfremt det er umuligt at behandle sagen i rettens nuværende sammensætning, eller såfremt der foreligger en varig hindring for sagens behandling i rettens nuværende sammensætning. I et sådant tilfælde finder artikel 47a anvendelse ved omfordelingen af sagen. Det fremgår af nævnte lovs artikel 47b, stk. 3, at afgørelsen om ændring af sammensætningen af en ret træffes af rettens præsident eller af en dommer, som rettens præsident har bemyndiget hertil.

13. Artikel 80 i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation fastsætter:

»1. Dommere kan kun anholdes eller gøres til genstand for strafferetlig forfølgning med tilladelse fra den kompetente disciplinære retsinstans. Denne bestemmelse vedrører ikke anholdelse i tilfælde af pågribelse på fersk gerning, hvis anholdelsen er nødvendig for at sikre, at sagen behandles korrekt. Indtil der er truffet afgørelse om at give tilladelse til indledning af en straffesag mod en dommer, kan der kun foretages uopsættelige handlinger.

[...]

2c. Disciplinærdomstolen træffer en afgørelse, der giver tilladelse til at indlede en straffesag mod en dommer, hvis der er en tilstrækkeligt bestyrket mistanke mod denne dommer. Afgørelsen tager stilling til, om tilladelse til at indlede en straffesag mod dommeren kan gives, og redegør for grundene hertil.

2d. Den disciplinære retsinstans behandler anmodningen om tilladelse til at indlede en straffesag mod en dommer inden 14 dage efter modtagelsen.«

14. Denne lovs artikel 107, stk. 1, har følgende ordlyd:

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

[...]

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

[...]«

15. Artikel 110, stk. 2a, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation har følgende ordlyd:

»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 Sąd Najwyższy [(øverste domstol)] i en sammensætning med en dommer fra disciplinærafdelingen og i anden instans Sąd Najwyższy [(øverste domstol)] i en sammensætning med tre dommere fra disciplinærafdelingen.«

16. Den samme lovs artikel 129 fastsætter:

»1. Den disciplinære retsinstans kan suspendere en dommer fra dennes funktioner, når der er indledt en disciplinær procedure eller en frakendelsesprocedure mod vedkommende, og ligeledes når retsinstansen har truffet afgørelse om at tillade, at den pågældende dommer strafferetligt drages til ansvar.

2. Hvis den disciplinære retsinstans træffer afgørelse om at tillade, at den pågældende dommer strafferetligt drages til ansvar for en forsætlig overtrædelse, der kan retsforfølges ved offentlig tiltale, suspenderer den automatisk dommeren fra dennes funktioner.

3. Den disciplinære retsinstans nedsætter, når den suspenderer en dommer fra dennes funktioner, beløbet for dennes løn med fra 25% til 50% for varigheden af suspensionen; denne bestemmelse vedrører ikke personer, der er genstand for en frakendelsesprocedure.

3a. Hvis den disciplinære retsinstans træffer afgørelse om at tillade, at en pensioneret dommer strafferetligt drages til ansvar for en forsætlig overtrædelse, der kan retsforfølges ved offentlig tiltale, nedsætter den ex officio beløbet for dennes pension med fra 25% til 50% for varigheden af den disciplinære procedure.

4. Hvis den disciplinære procedure afsluttes eller tilendebringes ved frifindelse, foretages der en korrektion af alle lønnens eller pensionens bestanddele indtil deres fulde beløb.«

D. Lov om domstolsrådet

17. Artikel 9a i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lov om domstolsrådet) af 12. maj 2011 (Dz. U. 2011, nr. 126, pos. 714), som ændret ved 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. december 2017 (Dz. U. af 2018, pos. 3) (herefter »lov om domstolsrådet«), bestemmer:

»1. Sejm [(underhuset i det polske parlament)] vælger blandt dommerne ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], de almindelige domstole, de administrative domstole og de militære domstole 15 medlemmer af [(domstolsrådet)] for et fælles mandat på fire år.

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

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

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

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

E. Strafferetsplejeloven

19. Artikel 439, stk. 1, i ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (lov af 6.6.1997 om strafferetsplejen) (Dz. U. 1997, pos. 555) bestemmer:

»Uanset sagens afgrænsning og de fremførte anbringender samt tilsidesættelsens betydning for afgørelsens indhold ophæver appelretten den appellerede afgørelse i retsmødet, hvis:

- 1) en person, som ikke er beføjet til at træffe afgørelse eller ikke har evne hertil, eller som er genstand for en inhabilitetsindsigelse i henhold til artikel 40, har deltaget i afgørelsen
- 2) rettens sammensætning ikke var hensigtsmæssig, eller et af dens medlemmer ikke var tilstedeværende under hele retsmødet

[...]«

20. I henhold til strafferetsplejelovens artikel 523, stk. 1, kan en kassationsappel kun iværksættes på grundlag af de tilsidesættelser, der er nævnt i denne lovs artikel 439, eller på grund af en anden åbenlys overtrædelse af loven, når overtrædelsen har kunnet have en væsentlig betydning for afgørelsens indhold.

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

A. Sag C-615/20

21. Prokuratura Okręgowa w Warszawie (den regionale anklagemyndighed i Warszawa, Polen) anklagede Y.P. og 13 andre personer for en række straffbare handlinger i henhold til straffeloven til skade for 229 ofre. Sagen⁶ verserer i øjeblikket mod 11 tiltalte. Sagsakterne består af 197 bind og adskillelige dusin bind med bilag. Der har været over 100 retsmøder i hovedsagen, og de tiltalte, ofrene og over 150 vidner er blevet afhørt. Kun få vidner og tre sagkyndige mangler at blive afhørt. Dommer I.T. indgik i dommerkollegiets sammensætning og deltog i retssagen.

⁶ – Sag VIII K 105/17.

22. Den 14. februar 2020 anmodede Wydział Spraw Wewnętrznych Prokuratury Krajowej (den nationale anklagemyndighed, afdelingen for indre anliggender, Polen) (herefter »den nationale anklagemyndighed«) disciplinærafdelingen⁷ om tilladelse til at retsforfølge dommer I.T. for ikke at have opfyldt sine officielle pligter og have handlet ultra vires ved at give repræsentanter for massemedierne tilladelse til at optage et retsmøde ved Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa, Polen), oplæsningen i retten af kendelsen i den pågældende sag og dens mundtlige præmisser. Ifølge den nationale anklagemyndighed gav dommer I.T. uautoriserede personer adgang til oplysninger om en indledende efterforskning, som den regionale anklagemyndighed havde gennemført. Eftersom dommer I.T. indhentede disse oplysninger i forbindelse med sit hverv, fandt den nationale anklagemyndighed, at den pågældende dommer havde handlet til skade for den offentlige interesse.

23. Den 9. juni 2020 imødekom disciplinærafdelingen, der fungerede som ret i første instans, ikke den nationale anklagemyndigheds anmodning om tilladelse til strafferetlig forfølgelse af dommer I.T. Den nationale anklagemyndighed påklagede afgørelsen. Den 18. november 2020 ophævede disciplinærafdelingen, der ved denne lejlighed fungerede som ret i anden instans, dommer I.T.'s immunitet, suspenderede ham fra hans funktioner og nedsatte beløbet for hans løn med 25% for varigheden af suspensionen⁸. Suspensionen forbliver i kraft, indtil der foreligger en endelig afgørelse i straffesagen mod ham.

24. Suspensionen af dommer I.T. fra hans funktioner førte til, at han blev forhindret i at behandle de sager, som han var blevet tildelt, herunder sag VIII K 105/17. I henhold til princippet om dommerkollegiets uforanderlighed, som er fastsat i strafferetsplejeloven, kan en dom kun afsiges af det dommerkollegium, som har deltaget i hele retssagen⁹. Proceduren i sag VIII K 105/17 må således gå om helt fra begyndelsen. Den nye dommer, der er udnævnt i I.T.'s sted, vil navnlig være forpligtet til på ny at gennemgå alt bevismateriale, som allerede er kommet frem under retssagen. Ifølge den forelæggende ret er denne situation i strid med chartrets artikel 47, navnlig med retten til adgang til effektive retsmidler og retten til en retfærdig og offentlig rettergang inden for en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov¹⁰.

25. Ved dom af 5. december 2019¹¹ og ved kendelser af 15. januar 2020¹² fandt Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Bezpieczeń Społecznych) (øverste domstol, afdeling for arbejdsret og social sikring, Polen)¹³, der havde truffet afgørelse i sagerne, der var genstand for dommen i sagen A.K. m.fl., således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at domstolsrådet i sin nuværende sammensætning ikke er et organ, der er uafhængigt af den lovgivende og den udøvende magt, og at disciplinærafdelingen – hvis medlemmer udnævnes hertil efter indstilling fra domstolsrådet i dets nuværende sammensætning – ikke er en »domstol« i henhold til chartrets artikel 47, artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«) og den polske forfatnings artikel 45, stk. 1. Ved fælles afgørelse af 23. januar 2020 bekræftede de forenede afdelinger (civilafdelingen, straffeafdelingen og afdelingen for arbejdsret og social sikring) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) synspunktet

⁷ – I henhold til den gældende lovgivning havde disciplinærafdelingen kompetence til at påkende sager om tilladelse til strafferetlig forfølgelse eller frihedsberøvelse (varetægtsfængsling), både i første og i anden instans.

⁸ – Sag nr. II DO 74/20 (herefter »disciplinærafdelingens afgørelse«).

⁹ – Dvs. de samme dommere eller dommere og lægdommere.

¹⁰ – Bl.a. med henvisning til 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.«).

¹¹ – Sag nr. III PO 7/18.

¹² – Sag nr. III PO 8/18 og nr. III PO 9/18.

¹³ – Herefter »afdelingen for arbejdsret og social sikring«.

hos afdelingen for arbejdsret og social sikring, hvorefter en sammensætning af disciplinærafdelingen, der omfatter en person, der er blevet udnævnt efter indstilling af domstolsrådet i dets nuværende sammensætning, er ulovlig. De forenede afdelinger fandt endvidere, at disciplinærafdelingen på grund af sine strukturelle kendetegn ikke er en »domstol« som omhandlet i de ovennævnte bestemmelser, og at dens afgørelser ikke har karakter af »retsafgørelser«. Ved afgørelse af 23. september 2020¹⁴ fandt disciplinærafdelingen, at dommen i sagen A.K. m.fl. »ikke kan anerkendes som bindende i henhold til den polske retsorden«, da afdelingen for arbejdsret og social sikring fungerede »i en sammensætning i strid med lovens bestemmelser« i de hovedsager, der gav anledning til anmodningen om præjudiciel afgørelse.

26. Den forelæggende ret, som dommer I.T. har sit sæde i, er en del af det polske retsmiddel- og proceduresystem og træffer afgørelse i sager på »områder, der er omfattet af EU-retten« som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU¹⁵. Disciplinærafdelingens afgørelse om at ophæve dommer I.T.'s immunitet og suspendere ham fra hans funktioner, som har medført, at sag VIII K 105/17 må gå om helt fra begyndelsen for en anden sammensætning, har givet anledning til tvivl hos den forelæggende ret om, hvorvidt disciplinærafdelingen udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov.

27. Efter den forelæggende rets opfattelse er de bestemmelser, der regulerer disciplinærordningen for¹⁶ og afsættelsen af¹⁷ dommere, underlagt kravene om effektiv retsbeskyttelse i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Den forelæggende ret nærer tvivl om, hvorvidt de nationale bestemmelser om tilladelse til strafferetlig forfølgelse eller frihedsberøvelse af dommere også er underlagt kravene om effektiv retsbeskyttelse. Det er den forelæggende rets vurdering, at en indledning af en straffesag mod en dommer bør være underlagt de samme krav som indledningen af en disciplinærsag af følgende årsager. For det første kan en tilladelse til strafferetlig forfølgelse kun opnås, hvis der ifølge den disciplinære retsinstans foreligger en tilstrækkelig begrundet mistanke om, at der foreligger en strafbar handling. For det andet kan den disciplinære retsinstans i tilfælde af en sådan tilladelse¹⁸ suspendere den pågældende dommer og dermed forhindre denne i at træffe afgørelse i sager, indtil straffesagen er afsluttet. For det tredje er den disciplinære retsinstans for varigheden af suspensionen forpligtet til at nedsætte beløbet for dommerens løn med mellem 25% og 50%. For det fjerde fastsættes der ved en tilladelse til strafferetlig forfølgelse af en dommer ikke en tidsfrist for at rejse tiltale. Som følge af denne tilladelse kan en dommers suspension og nedsættelsen af dennes løn vare på ubestemt tid. En samlet vurdering af alle disse omstændigheder kan føre til den konklusion, at proceduren for at ophæve en dommers immunitet mod retsforfølgelse og/eller frihedsberøvelse har tilsvarende konsekvenser som foranstaltninger, der træffes i medfør af disciplinærordningen for dommere. Denne procedure bør derfor omfattes af kravene til en effektiv retsbeskyttelse i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

¹⁴ – Afgørelse nr. II DO 52/20.

¹⁵ – Jf. dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁶ – Domstolens kendelse af 8.4.2020, Kommissionen mod Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277, præmis 34 og 35 og den deri nævnte retspraksis) (herefter »kendelsen af 8. april 2020«).

¹⁷ – Dom af 5.11.2019, Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed), C-192/18 (EU:C:2019:924, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁸ – Og har pligt til dette, når der er rejst tiltale mod en dommer for en forsætlig overtrædelse, der kan retsforfølges ved offentlig tiltale.

28. Ifølge den forelæggende ret er justitsministeren chef for alle anklagere, og denne fungerer ved lov som Prokurator Generalny (generalstatsadvokaten). Selv om en offentlig anklager tilsyneladende er uafhængig, når vedkommende udfører sine opgaver, er denne ikke desto mindre forpligtet til at følge ordrer, retningslinjer og instruktioner fra den overordnede anklager, som kan være justitsministeren, herunder i sager for disciplinærafdelingen.

29. Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at justitsministeren i henhold til den polske forfatning er medlem af domstolsrådet. Hovedparten af de 15 ud af 25 af domstolsrådets medlemmer, som Sejm har udnævnt blandt dommere, havde på tidspunktet for deres udnævnelse og har fortsat en stærk tilknytning til justitsministeren. Domstolsrådet, der var blevet dannet på denne måde, deltog dernæst i udnævnelsen af samtlige medlemmer af disciplinærafdelingen, som omfatter såvel tidligere anklagere som advokater, som åbent har støttet justitsministerens handlinger.

30. Ifølge Domstolens faste praksis indebærer uafhængighedsbegrebet, som er uløseligt forbundet med udøvelse af dømmende myndighed, at det pågældende organ er udenforstående i forhold til parterne i en sag, der er indbragt for dette organ¹⁹. Henset til såvel disciplinærafdelingens sammensætning, domstolsrådets nuværende sammensætning, den hierarkiske karakter af anklagemyndighedens organisation og bestemmelserne vedrørende tilladelse til strafferetlig forfølgelse eller frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) af dommere, er der ifølge den forelæggende ret væsentlig tvivl om, hvorvidt disciplinærafdelingen er udenforstående i forhold til anklagemyndigheden.

31. Den forelæggende ret har i lyset af kendelsen af 8. april 2020 ligeledes forbehold for, om disciplinærafdelingen bør behandle anmodninger om tilladelse til strafferetlig forfølgelse eller frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) af dommere. Efter den forelæggende rets opfattelse omfatter begrebet »dommeres disciplinærsager«, hvilket der er tale om i punkt 1, første led, i denne kendelses konklusion, også sager om tilladelse til strafferetlig forfølgelse eller frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) af dommere. Idet der ikke er sket en ændring i personsammensætningen af disciplinærafdelingen, behandles samtlige sager ved dette organ under alle omstændigheder af en sammensætning, der ikke opfylder kravene til uafhængighed i henhold til punkt 1, andet led, i konklusionen i kendelsen af 8. april 2020.

32. På baggrund af det ovenstående er den forelæggende ret af den opfattelse, at disciplinærafdelingens tilladelse ikke kan kvalificeres som en »retsafgørelse«, da denne afdeling hverken opfylder kravene til en effektiv retsbeskyttelse i henhold til EU-retten eller »sikre[r] en stabil retstilstand og stabile retlige relationer som retsplejehensyn«²⁰. Den forelæggende ret mener således ikke, at den er bundet af disciplinærafdelingens afgørelser. Eftersom gyldigheden af disciplinærafdelingens tilladelse har en direkte indvirkning på spørgsmålet, om den forelæggende ret selv er en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, har den anmodet Domstolen om vejledning. I denne forbindelse ønsker den forelæggende ret oplyst, om forpligtelsen til at afslå at tillægge disciplinærafdelingens afgørelse bindende virkning også gælder for andre statslige organer²¹, og dermed om et uberettiget afslag på at tillade dommeren, som den pågældende tilladelse omhandler, at sidde med i dommerkollegiet, kan være i strid med EU-retten.

¹⁹ – Dom af 21.1.2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

²⁰ – Jf. dom af 2.4.2020, CRPNPAC og Vueling Airlines (C-370/17 og C-37/18, EU:C:2020:260, præmis 88 og 89).

²¹ – Såsom justitsministeren, retspræsidenter, Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) eller andre disciplinære organer.

33. På denne baggrund har Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal EU-retten – særligt artikel 47 i [chartret] og de heri nævnte rettigheder om effektive retsmidler og retten til en retfærdig og offentlig rettergang inden for en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov – fortolkes således, at den er til hinder for bestemmelserne i national ret, navnlig dem, som er nævnt i det andet og det tredje spørgsmål nedenfor, dvs. [artikel 80, artikel 110, stk. 2a, og artikel 129 i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation] og artikel 27, stk. 1, [nr.] 1a, i [den ændrede lov om den øverste domstol], som giver [afdelingen for disciplinærsager ved den øverste domstol] mulighed for at ophæve en dommers immunitet samt suspendere denne fra dennes funktioner, og dermed faktisk forhindre dommeren i at træffe afgørelse i de sager, denne er blevet tildelt, navnlig når:
- a) afdelingen for disciplinærsager ved den øverste domstol ikke udgør en »domstol« som omhandlet i chartrets artikel 47, artikel 6 i EMRK samt artikel 45, stk. 1, [den polske forfatning] (dom [af 19.11.2019,] A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) i de forenede sager C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982)
 - b) medlemmerne af afdelingen for disciplinærsager ved den øverste domstol karakteriseres ved at have en meget stærk tilknytning til den lovgivende og den udøvende magt (kendelse af 8.[4.]2020, Kommissionen mod Polen, sag C-791/19 R, EU:C:2020:277)
 - c) Republikken Polen er blevet tilpligtet til at indstille anvendelsen af visse bestemmelser i lov af 8. december 2017 om den øverste domstol vedrørende den såkaldte Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdeling) samt at afstå fra at overføre sager, der verserer for denne afdeling, til et dommerkollegium, der ikke opfylder kravene til uafhængighed (kendelse af 8.[4.]2020, Kommissionen/Polen, sag C-791/19 R, EU:C:2020:277).
- 2) Skal EU-retten – særligt artikel 2 TEU og den herinævnte værdi om retsstaten og kravene til en effektiv retsbeskyttelse, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – forstås således, at »de bestemmelser, der regulerer disciplinærordningen for så vidt angår dem, som har til opgave at udøve dømmende myndighed«, også omfatter bestemmelser om strafferetlig forfølgelse eller frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) af en dommer ved en national domstol, såsom artikel 181 i den polske forfatning, sammenholdt med artikel 80 og artikel 129 i [den ændrede] lov om de almindelige domstoles organisation, hvorefter det følger, at:
- a) for så vidt angår anklagerens anmodning om strafferetlig forfølgelse eller frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) af en dommer ved en national domstol, kræver denne en tilladelse fra rette disciplinære retsinstans
 - b) en disciplinær retsinstans – der har udstedt en tilladelse til, at en dommer ved en national domstol kan forfølges strafferetligt eller frihedsberøves (varetægtsfængsles) – kan (og i visse tilfælde er forpligtet til at) suspendere dommeren fra dennes funktioner
 - c) ved at suspendere en dommer ved en national domstol fra dennes funktioner, er den disciplinære retsinstans samtidig forpligtet til at nedsætte beløbet for dennes løn inden for de grænser, der er fastsat i disse bestemmelser, for varigheden af suspensionen?

- 3) Skal EU-retten – og særligt bestemmelserne nævnt i det andet spørgsmål – fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats ret, såsom artikel 110, stk. 2a i [den ændrede] lov om de almindelige domstoles organisation og artikel 27, stk. 1, [nr.] 1a, i [den ændrede lov] om den øverste domstol, hvorefter sager vedrørende tilladelse til strafferetlig forfølgelse eller frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) af en dommer ved en national domstol, såvel i første som anden instans, henhører under et organ med enekompetence, såsom disciplinærafdelingen, særligt under [hensyntagen] til (individuel eller samlet), at:
- a) [O]prettelsen af disciplinærafdelingen faldt sammen med ændringerne af reglerne for udnævnelsen af medlemmer til organet [domstolsrådet], som deltager i udnævnelsesprocessen af dommere, og efter hvis indstilling samtlige medlemmer af disciplinærafdelingen er blevet udnævnt.
 - b) [D]en nationale lovgiver har udelukket muligheden for at overføre dommere fra nationale domstole i sidste instans til disciplinærafdelingen, såsom Sąd Najwyższy (øverste domstol), som denne afdeling strukturelt er en del af, således at det kun er nye medlemmer, som udnævnes efter indstilling fra domstolsrådet i en ændret sammensætning, der kan have sæde i disciplinærafdelingen.
 - c) [D]isciplinærafdelingen er kendetegnet ved en særlig høj grad af autonomi inden for Sąd Najwyższy (øverste domstol).
 - d) Sąd Najwyższy (øverste domstol) bekræftede i dommene, der blev truffet på baggrund af dom af 19. november 2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982), at domstolsrådet i en ændret sammensætning ikke er et organ uafhængigt af den lovgivende og udøvende magt, og at disciplinærafdelingen ikke udgør en »domstol« i henhold til chartrets artikel 47, EMRK's artikel 6 og artikel 45, stk. 1, i den polske forfatning.
 - e) [E]n tilladelse til strafferetlig forfølgelse eller frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) af dommere ved nationale domstole hidrører i princippet fra en anklager, hvis overordnede er et organ under den udøvende magt, såsom Minister Sprawiedliwości (justitsministeren), som kan give anklagerne bindende instruktioner for så vidt angår indholdet af proceduremæssige handlinger, mens medlemmerne af disciplinærafdelingen og domstolsrådet i dens ændrede sammensætning, som fastslået af Sąd Najwyższy (øverste domstol) i den i det andet spørgsmål, litra d), nævnte afgørelse, har en stærk tilknytning til den lovgivende og udøvende magt – hvorfor disciplinærafdelingen ikke kan anses for at være udenforstående i forhold til denne part i sagen.
 - f) Republikken Polen blev forpligtet til at indstille anvendelsen af visse bestemmelser i lov af 8. december 2017 om den øverste domstol om disciplinærafdelingen, og til at afstå fra at overføre sager, der verserer for denne afdeling, til et dommerkollegium, som ikke opfylder kravene til uafhængighed i henhold til kendelse af 8. april 2020, Kommissionen mod Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277)?
- 4) I tilfælde af tilladelse til strafferetlig forfølgelse eller frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) af en dommer ved en national domstol og en suspension af denne fra vedkommendes funktioner samtidig med, at dennes løn nedsættes under suspensionens varighed, skal EU-retten – og navnlig de bestemmelser og principper, der er nævnt i det andet spørgsmål, nemlig princippet om forrang og om loyalt samarbejde som omhandlet i artikel 4, stk. 3,

TEU, og retssikkerhedsprincippet – da fortolkes således, at den er til hinder for, at en sådan tilladelse anerkendes, bl.a. for så vidt angår suspension af dommeren fra dennes funktioner, når den er blevet udstedt af et organ som disciplinærafdelingen, således at:

- a) samtlige statslige organer (herunder den forelæggende ret, i hvis sammensætning en dommer, som er omfattet af denne tilladelse, har sæde, såvel som organer, der har kompetence til at udpege og ændre sammensætningen af en national domstol) er forpligtede til at afstå fra at anvende denne tilladelse og lade dommeren ved den nationale domstol, mod hvem den blev udstedt, have sæde i det pågældende dommerkollegium
- b) den domstol, hvor en dommer, der er omfattet af denne tilladelse, har sæde, udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, og som derfor kan træffe afgørelse – som en »domstol« – i sager vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten?»

B. Sag C-671/20

34. De faktiske omstændigheder, som har givet anledning til denne anmodning om præjudiciel afgørelse, svarer til de i sag C-615/20 omhandlede.

35. Den regionale anklagemyndighed sigtede M.M. for at have begået syv lovovertrædelser, herunder manglende indgivelse af en konkursbegæring, tilsidesættelse af fyldestgørelse af kreditorer, bankunddragelse samt manglende fremlæggelse af selskabets regnskaber. Ved afgørelse af 9. juni 2020 anordnede den regionale anklagemyndighed etablering af obligatorisk pant i M.M.'s ejendom, der ejes i sameje med hustruen, med henblik på sikkerhedsstillelse. M.M. påklagede denne afgørelse.

36. I betragtning af disciplinærafdelingens afgørelse pålagde retspræsidenten ved Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa)²² den præsident, der leder arbejdet ved den afdeling, hvor dommer I.T. havde sæde, at ændre domstolens sammensætning i alle de sager²³, som oprindeligt var blevet tildelt den pågældende dommer²⁴. Præsidenten for den pågældende afdeling omfordelte de sager, som dommer I.T. oprindeligt var blevet tildelt. Efter denne omfordeling forelagde den forelæggende ret Domstolen en række præjudicielle spørgsmål.

37. Den forelæggende ret har anført, at det følger af Simpson-dommen²⁵, at enhver domstol er forpligtet til ex officio at efterprøve, om den udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Den forelæggende ret nærer tvivl om, hvorvidt den udgør en »domstol, der forudgående er oprettet ved lov«, eftersom ændringen af dens sammensætning ved kendelsen fra retspræsidenten ved Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa) efter dommer I.T.'s suspension var et direkte resultat af disciplinærafdelingens afgørelse. Denne afdeling er på grund af sine »strukturelle kendetegn« ikke en »domstol« i henhold til national ret eller EU-retten. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at kun en effektiv prøvelse af disciplinærafdelingens afgørelse vil gøre det muligt for denne ret at vurdere, om den forudgående er oprettet ved lov og kan påkende de sager, der er indbragt for den. Efter

²² – Retsgrundlaget for denne kendelse, som var dateret den 24.11.2020, var artikel 47b, stk. 1 og 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation.

²³ – Med undtagelse af sag VIII K 105/17.

²⁴ – Med undtagelse af sag VIII K 105/17, som gav anledning til anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-615/20.

²⁵ – Dom af 26.3.2020, Fornyet prøvelse Simpson og HG mod Rådet og Kommissionen (C-542/18 RX-II og C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis) (herefter »Simpson-dommen«).

den forelæggende rets opfattelse kan det tilsidesætte de rettigheder, som parterne i en sag har, og medføre annullation af dens afgørelse i appelinstansen²⁶, hvis en sammensætning, hvori en uautoriseret person indgik, afsagde dom, enten fordi retten var sammensat forkert²⁷ eller på grund af en tilsidesættelse af EU-retten.

38. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at en vurdering af, om den opfylder kravet om forudgående at være oprettet ved lov, kræver en prøvelse af den bindende virkning af disciplinæraftdelingens afgørelse. Såvel den nationale lovgivning som Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstolen) praksis, hvorefter nationale retter ikke kan foretage prøvelse af en udnævnelse af en dommer, herunder lovligheden af Republikken Polens præsidents rolle²⁸ og domstolsrådets rolle i forbindelse med proceduren for udnævnelse²⁹, er til hinder for, at denne prøvelse foretages. Desuden anses gennemførelsen af en sådan prøvelse for en disciplinær forseelse. Den forelæggende ret nærer tvivl om, hvorvidt EU-retten er til hinder for en sådan national lovgivning og ovennævnte praksis fra Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol).

39. Den forelæggende ret nærer også tvivl om, hvorvidt den er bundet af disciplinæraftdelingens afgørelse og af de virkninger, som denne afgørelse eventuelt måtte have for rettens sammensætning, herunder retsvirkningen af dommer I.T.'s suspension. Domstolen har gentagne gange fremhævet den betydning, som »princippet om retskraft« har både i Unionens retsorden og i de nationale retsordener. Det er af såvel hensynet til at sikre en stabil retstilstand som retsplejehensyn vigtigt, at retsafgørelser, der er blevet endelige, ikke længere kan anfægtes. En national domstol er efter EU-retten således ikke forpligtet til at undlade at anvende nationale processuelle regler, hvorved en retsafgørelse tillægges retskraft, uanset at dette ville gøre det muligt at afhjælpe en national situation, der er i strid med EU-retten³⁰.

40. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at disciplinæraftdelingen har en sådan karakter, at dens afgørelse af 18. november 2020 ikke udgør en »retsafgørelse«, da en sådan egenskab alene tilkommer afgørelser, der er truffet af organer, der opfylder kravene til en effektiv retsbeskyttelse i henhold til EU-retten. Disciplinæraftdelingens mulighed for i praksis at suspendere en dommer ved en national domstol på ubestemt tid sikrer på ingen måde en stabil retstilstand og stabile retlige relationer og bidrager bestemt ikke til en korrekt retspleje. Den forelæggende ret søger desuden at fastslå, hvorvidt forpligtelsen til at afslå at tillægge disciplinæraftdelingens afgørelser bindende virkning også omfatter andre statslige organer, såsom justitsministeren, anklagemyndigheden, retspræsidenter og Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol). Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, om et uberettiget afslag på at tillade den dommer, som tilladelsen til strafferetlig forfølgelse omhandler, at sidde med i dommerkollegiet kan være i strid med EU-retten.

²⁶ – Sąd Najwyższy (øverste domstol).

²⁷ – Jf. strafferetsplejelovens artikel 439, stk. 1, nr. 1 og 2, sammenholdt med samme lovs artikel 523, stk. 1.

²⁸ – Herefter »republikkens præsident«.

²⁹ – Jf. dom TK af 4.3.2020 (sag P 22/19) og kendelse TKz af 20.4.2020 (sag U 1/20).

³⁰ – Dom af 2.4.2020, CRNPAC og Vueling Airlines (C-370/17 og C-37/18, EU:C:2020:260, præmis 88 og 89 og den deri nævnte retspraksis).

41. På denne baggrund har Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal EU-retten – særligt artikel 2 TEU og det deri fastsatte retsstatsprincip, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, samt princippet om forrang, princippet om loyalt samarbejde og retssikkerhedsprincippet – forstås således, at den er til hinder for anvendelsen af en medlemsstats nationale ret, såsom artikel 41 b, stk. 1 og 3, i [den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation], således at en retspræsident – på egen hånd og uden retslig prøvelse – kan træffe afgørelse om at ændre sammensætningen af et dommerkollegium efter at et organ såsom [disciplinærafdelingen] har givet tilladelse til indledningen af strafferetlig forfølgelse af en dommer, som oprindeligt indgik i dommerkollegiet (dommer I.T. ved den regionale domstol), som omfatter en obligatorisk suspension af dommeren fra dennes funktioner, hvilket navnlig indebærer, at dommeren ikke kan udøve sin funktion i de sager, som han var blevet tildelt, herunder sager, som han var blevet tildelt forud for den pågældende tilladelse?
- 2) Skal EU-retten – navnlig de bestemmelser, der er nævnt i det første spørgsmål – fortolkes således, at den er til hinder for:
 - a) en medlemsstats nationale lovgivning, såsom artikel 42a, stk. 1 og 2, samt artikel 107, stk. 1, [nr. 3], i [den ændrede] lov om de almindelige domstoles organisation, som forbyder en national domstol at efterprøve – for så vidt angår spørgsmålet, om denne domstol lever op til kravet om forudgående at være oprettet ved lov – den bindende virkning og de retlige omstændigheder, der ligger til grund for disciplinærafdelingens tilladelse nævnt i det første spørgsmål, som er den direkte årsag til ændringen af sammensætningen af dommerkollegiet, og det i denne lovgivning samtidig er fastsat, at et forsøg på at foretage en sådan prøvelse vil give anledning til, at der over for en dommer, som foretager en sådan prøvelse, vil blive indledt en disciplinærsag?
 - b) retspraksis fra et nationalt organ, såsom Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), i henhold til hvilken nationale myndigheders retsakter, såsom retsakter, der er vedtaget [af republikkens præsident] og [domstolsrådet], for så vidt angår udnævnelsen til et organ som disciplinærafdelingen, ikke kan undergives domstolsprøvelse, herunder prøvelse på grundlag af EU-retten – uanset overtrædelsens alvor og grad – således, at udnævnelsen af en person til dommerembedet er endelig og uigenkaldelig?
- 3) Skal EU-retten – navnlig de bestemmelser, der er nævnt i det første spørgsmål – fortolkes således, at den er til hinder for, at den i det første spørgsmål nævnte tilladelse, dvs. suspension af en dommer fra dennes funktioner, får bindende virkning som følge af, at en retsinstans, såsom disciplinærafdelingen, har udstedt denne, således at:
 - a) samtlige statslige organer (herunder den forelæggende ret såvel som organer, der har kompetence til at udpege og ændre sammensætningen af en national domstol, særligt retspræsidenten) er forpligtede til at se bort fra denne tilladelse til at indlede retsforfølgning og lade dommeren ved den nationale domstol, mod hvem den blev udstedt, have sæde i det pågældende dommerkollegium

- b) et dommerkollegium – hvori dommeren, der oprindeligt blev tildelt sagen, ikke længere har sæde alene på grund af udstedelsen af den nævnte tilladelse – ikke er en domstol, der forudgående er oprettet ved lov, og derfor ikke kan tage stilling til spørgsmål vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten som »en ret«?
- 4) Har det forhold, at disciplinærafdelingen og forfatningsdomstolen ikke garanterer en effektiv retsbeskyttelse, henset til deres manglende uafhængighed og fastslåede overtrædelse af bestemmelserne om udnævnelsen af dets medlemmer, betydning for besvarelsen af de ovenstående spørgsmål?»

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen

42. Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 21. januar 2021 er sagerne C-615/20 og C-671/20 blevet forenet med henblik på den skriftlige og den mundtlige forhandling samt dommen.

43. Den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at undergive anmodningerne om præjudiciel afgørelse i de forenede sager C-615/20 og C-671/20 en fremskyndet procedure i henhold til procesreglementets artikel 105, stk. 1. Ved afgørelse af henholdsvis 9. december 2020 og 21. januar 2021 har Domstolens præsident afslået disse anmodninger. Det blev ikke desto mindre besluttet at pådømme disse sager forud for andre i henhold til procesreglementets artikel 53, stk. 3.

44. Y.P., den regionale anklagemyndighed, den belgiske, den danske, den nederlandske, den polske, den finske og den svenske regering samt Europa-Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg. Med undtagelse af Y.P. har alle de ovennævnte parter afgivet mundtlige indlæg og besvaret Domstolens spørgsmål i retsmødet den 28. juni 2022.

V. Bedømmelse

A. Formaliteten

45. Den regionale anklagemyndighed og den polske regering har gjort gældende, at de præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling. Eftersom der ikke foreligger en forbindelse mellem de omtvistede spørgsmål i sagen for den forelæggende ret og de EU-retlige bestemmelser, der ønskes fortolket, er et svar på disse spørgsmål unødvendigt for den afgørelse, som den forelæggende ret skal træffe³¹. Republikken Polen har tilføjet, at selv såfremt Domstolen tillader, at den forelæggende ret ser bort fra disciplinærafdelingens afgørelse, er der ingen bestemmelser i polsk ret, der tillader udskiftning af en dommer, som er blevet tildelt en sag, eller at disse sager henvises til en anden dommer.

46. Kommissionen og den svenske regering har anført, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling, eftersom Domstolens svar er nødvendigt for, at den forelæggende rets sammensætning in limine litis kan træffe afgørelse om, hvorvidt den har kompetence til at påkende straffesagerne i hovedsagen.

³¹ – Dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 48). Ifølge den polske regering vedrører de straffesager, der verserer for den forelæggende ret, rent interne anliggender, som chartrets artikel 47 og artikel 19, stk. 1, TEU ikke finder anvendelse på.

47. Ifølge Domstolens faste praksis gælder der en formodning for, at de spørgsmål om EU-retten fortolkning, som den nationale ret har forelagt, er relevante. Domstolen kan kun afvise sådanne anmodninger, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er hypotetisk, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål³².

48. Det følger 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 afgørelse. Begrundelsen for ordningen med præjudiciel forelæggelse er ikke, at der skal afgives responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men at der skal foreligge et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvist³³. Domstolen har også fremhævet, at en besvarelse af præjudicielle spørgsmål kan være nødvendig for at give de forelæggende retter en fortolkning af EU-retten, som giver dem mulighed for at afgøre processuelle spørgsmål inden for national ret, før de skal træffe afgørelse vedrørende realiteten i de sager, der verserer for dem³⁴.

49. De spørgsmål, som Domstolen er blevet forelagt i denne sag, har til formål at afklare, om EU-retten, i betragtning af disciplinærafdelingens kendetegn, navnlig den måde, hvorpå dens medlemmer er blevet udnævnt, er til hinder for bestemmelser i national ret, hvorefter denne afdeling kan give tilladelse til strafferetlig forfølgelse af en dommer, som resulterer i, at vedkommende suspenderes. Såfremt dette er tilfældet, hvilke konsekvenser har dette har med hensyn til EU-retten for så vidt angår lovligheden af sammensætningen af den domstol, der skal træffe afgørelse i tvisten i hovedsagen? Den forelæggende ret ønsker på denne baggrund oplyst, om den opfylder kravet om forudgående at være oprettet ved lov. Eftersom en domstol, i overensstemmelse med Simpson-dommen³⁵, kan være forpligtet til at efterprøve, om den i kraft af sin sammensætning udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, når der består alvorlig tvivl herom, er den fortolkning af EU-retten, som den forelæggende ret har anmodet om, nødvendig for at sætte den forelæggende ret i stand til at afgøre et processuelt spørgsmål, der opstår in limine litis, inden retten træffer afgørelse i den straffesag, der er indbragt for den³⁶.

50. Argumentet om, at polsk ret, såfremt det fastslås, at disciplinærafdelingens afgørelse er i strid med EU-retten, ikke tillader udskiftning af en dommer, som er blevet tildelt en sag, eller at disse sager henvises til en anden dommer, vedrører realiteten med hensyn til forelæggelsesafgørelsen for så vidt angår rækkevidden og virkningen af EU-retten samt dens forrang. Argumenter, der vedrører en sags realitet, kan ikke danne grundlag for, at en anmodning om præjudiciel afgørelse skal afvises fra realitetsbehandling³⁷.

³² – Dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 20).

³³ – Dom af 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, præmis 38), og af 27.2.2014, Pohotovost' (C-470/12, EU:C:2014:101, præmis 28 og 29).

³⁴ – Dom af 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

³⁵ – Præmis 57.

³⁶ – 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 49). Jf. også 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 93 og 94).

³⁷ – 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 54 og den deri nævnte retspraksis).

51. I retsmødet har den polske regering påberåbt sig dommen i sagen Prokurator Generalny m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdeling – udnævnelse)³⁸ til støtte for sit argument om, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse bør afvises. I den nævnte dom fastslog Domstolen, at en anmodning om præjudiciel afgørelse skulle afvises, bl.a. på grund af, at de forelagte spørgsmål om forekomsten af et tjenesteforhold mellem en dommer og disciplinærafdelingen vedrørte en anden tvist end den, der var omhandlet i sagen for den forelæggende ret. For at fastlægge rækkevidden af de forelagte spørgsmål og give et hensigtsmæssigt svar ville Domstolen have været forpligtet til at undersøge spørgsmål, der gik ud over rammerne af tvisten i sagen for den forelæggende ret. Domstolen fastslog også, at anmodningen om præjudiciel afgørelse i den pågældende sag i det væsentlige havde til formål at opnå en form for ugyldiggørelse erga omnes af udnævnelsen af en dommer ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), selv om national ret ikke tillader at anfægte udnævnelsen af dommere ved et direkte søgsmål om annullation af en sådan udnævnelse. Som det præciseres i punkt 49 i dette forslag til afgørelse, er dette ikke tilfældet her.

52. Jeg foreslår derfor, at Domstolen forkaster formalitetsindsigelserne med hensyn til de spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt.

B. Realiteten

1. Indledende bemærkninger

53. Genstanden for traktatbrudssagen³⁹ i sag C-204/21, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv)⁴⁰, er delvist sammenfaldende med disse præjudicielle procedurer. Selv om traktatbrudssager og anmodninger om præjudiciel afgørelse er forskellige procedurer med forskellige retsvirkninger⁴¹, vil jeg, hvor det er relevant, henvise til mit forslag til afgørelse i den nævnte traktatbrudssag, som fremsættes på samme dato som dette forslag til afgørelse. Navnlig punkt 46-60 i mit forslag til afgørelse i sag C-204/21, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), beskriver det, som jeg anser for etablerede retlige udsagn, der er relevante for afgørelsen af den foreliggende sag.

2. Det første, det andet og det tredje spørgsmål i sag C-615/20

54. Den forelæggende ret ønsker med sit første, andet og tredje spørgsmål i sag C-615/20 nærmere bestemt oplyst, om artikel 2 TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 finder anvendelse i tilfælde, hvor der bl.a. gives tilladelse til strafferetlig forfølgelse, frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) og suspension af dommere og hjælpedommere samt til obligatorisk nedsættelse af deres løn. Hvis dette er tilfældet, ønskes det oplyst, om disse bestemmelser skal fortolkes således, at de er til hinder for nationale bestemmelser, der giver disciplinærafdelingen kompetence til at påkende sådanne sager i første og anden instans, eftersom visse kendetegn ved denne afdeling, herunder den måde, hvorpå dens medlemmer er blevet udnævnt, giver anledning til tvivl om, hvorvidt den udgør en »domstol« i henhold til chartrets artikel 47.

³⁸ – Dom af 22.3.2022 (C-508/19, EU:C:2022:201, præmis 60-71).

³⁹ – I henhold til artikel 258 TEUF.

⁴⁰ – EUT 2021, C 252, s. 9.

⁴¹ – Der bør ikke lægges for stor vægt på de forskellige virkninger af Domstolens domme i henhold til artikel 258 TEUF og 267 TEUF. Domstolen beskrev f.eks. i dom af 10.3.2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175), for nylig de kombinerede virkninger, som dens domme i begge procedurer kan have.

55. Behandlingen af disse spørgsmål kræver først og fremmest en vurdering af relevansen af chartrets artikel 47 i forbindelse med sagerne C-615/20 og C-671/20. Ifølge Domstolens faste praksis skal en person, der påberåber sig retten til adgang til effektive retsmidler i henhold til chartrets artikel 47 i en given sag, gøre rettigheder eller friheder, som er sikret ved EU-retten, gældende eller være genstand for retsforfølgning, der udgør en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1. Af forelæggelsesafgørelserne i sagerne C-615/20 og C-671/20 fremgår det ikke, at Y.P. eller M.M. har påberåbt sig en rettighed, som de er blevet tillagt i henhold til en EU-retlig bestemmelse, eller at de er genstand for retsforfølgning, der udgør en gennemførelse af EU-retten. Under disse omstændigheder finder chartrets artikel 47 ikke anvendelse på hovedsagen. Eftersom artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU pålægger alle medlemsstaterne at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten⁴², som omhandlet i bl.a. chartrets artikel 47, tages imidlertid behørigt hensyn til sidstnævnte bestemmelse ved fortolkningen af førstnævnte bestemmelse⁴³.

56. For det andet vil jeg vurdere relevansen af de to kendelser om foreløbige forholdsregler i to traktatbrudssøgsmål mod Republikken Polen. I kendelsen af 8. april 2020 besluttede Domstolen at suspendere en bestemt del af disciplinæraftdelingen virksamhed. Den forelæggende ret har i denne anmodning om præjudiciel afgørelse udtrykt tvivl om, hvorvidt disciplinæraftdelingen i lyset af den kendelse, der blev afsagt i den nævnte sag, kan behandle sager, hvori der anmodes om tilladelse til at retsforfølge og suspendere en dommer. Den har også forelagt en række spørgsmål om den således vedtagne suspensions relevans for den foreliggende sag⁴⁴.

57. Ifølge konklusionen i kendelsen af 8. april 2020 suspenderes en bestemt del af disciplinæraftdelingen virksamhed, der udøves i henhold til specifikke bestemmelser⁴⁵ i ustawa o Sądzie Najwyższym (den ændrede lov om den øverste domstol). Disse bestemmelser udgjorde retsgrundlaget for disciplinæraftdelingen kompetence til at træffe afgørelse i disciplinærsager mod dommere. De er helt anderledes end retsgrundlaget for disciplinæraftdelingen kompetence til at give tilladelse til strafferetlig forfølgelse, frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) og suspension af dommere og hjælpedommere samt til obligatorisk nedsættelse af deres løn, som er genstanden for de sager, som disse anmodninger om præjudiciel afgørelse udspringer af⁴⁶. Jeg er således af den opfattelse, at kendelsen af 8. april 2020 ikke har betydning for de spørgsmål, der skal besvares her⁴⁷.

⁴² – Det er uomtvistet, at den forelæggende ret som en »ret« i EU-retten forstand er en del af det polske retsmiddel- og proceduresystem på de »områder, der er omfattet af EU-retten«, som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og derfor skal opfylde kravene til en effektiv retsbeskyttelse. 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 106 og den deri nævnte retspraksis).

⁴³ – Dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 34-37 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁴ – Jf. det første spørgsmål, litra c), og det tredje spørgsmål, litra f), i sag C-615/20.

⁴⁵ – Nærmere bestemt den nævnte lovs artikel 3, stk. 5, artikel 27 og artikel 73, stk. 1. I kendelsen af 8.4.2020 blev Republikken Polen også tilpligtet at afstå fra at overføre sager, der verserer for disciplinæraftdelingen, til et dommerkollegium, der ikke opfylder de krav til uafhængighed, som bl.a. er fastsat i dommen i sagen A.K. m.fl.

⁴⁶ – Jf. artikel 27, stk. 1, nr. 1a, i den ændrede lov om den øverste domstol og artikel 80, artikel 110, stk. 2a, og artikel 129 i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation.

⁴⁷ – Suspensionen blev under alle omstændigheder bragt til ophør ved afsigelsen af dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere) (C-791/19, EU:C:2021:596) (herefter også »dommen i sagen Disciplinærordning for dommere«). Konstateringen af, at Republikken Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, idet den ikke havde sikret disciplinæraftdelingen uafhængighed og upartiskhed, og navnlig de kriterier, som Domstolen støttede sig på for at nå til dette resultat, er af særlig relevans for den foreliggende sag. Jf. også dommen i sagen A.K. m.fl.

58. Derimod synes kendelsen afsagt af Domstolens vicepræsident den 14. juli 2021 i sag C-204/21 R, Kommissionen mod Polen⁴⁸, at være relevant. I henhold til konklusionen i denne kendelse skal Republikken Polen bl.a. udsætte anvendelsen af artikel 27, stk. 1, nr. 1a, i den ændrede lov om den øverste domstol og bestemmelser i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, i henhold til hvilke disciplinærafdelingen har kompetence til at træffe afgørelse om anmodninger om tilladelse til at indlede strafferetlig forfølgelse af dommere eller hjælpedommere⁴⁹. Denne kendelse tilpligter også Republikken Polen at suspendere virkningerne af afgørelser, der allerede er truffet af disciplinærafdelingen på grundlag af førnævnte bestemmelser, og afholde sig fra at indbringe sagerne omhandlet i disse bestemmelser for en retsinstans, som ikke opfylder kravene til uafhængighed⁵⁰.

59. For at sikre en effektiv gennemførelse af den nævnte kendelse af 14. juli 2021 tilpligtede Domstolens vicepræsident den 27. oktober 2021 Republikken Polen at betale 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 sag C-204/21, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv)⁵¹.

60. I retsmødet har Kommissionen bekræftet⁵², at Republikken Polen ikke havde underrettet den om foranstaltninger, som denne medlemsstat havde truffet med henblik på at efterleve kendelsen af 14. juli 2021. Kommissionen tilføjede, at dommer I.T. som følge af denne kendelse burde være blevet genindsat fra den 14. juli 2021 indtil afsigelsen af dommen i sag C-204/21, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv).

61. For det tredje har den polske regering i retsmødet anført, at disciplinærafdelingen var blevet nedlagt ved ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om den øverste domstol og visse andre love) af 9. juni 2022 (Dz. U 2022, pos. 1259) (herefter »loven af 9. juni 2022«). Siden da har en dommer kunnet anfægte en endelig afgørelse fra disciplinærafdelingen om at give tilladelse til strafferetlig forfølgelse af den pågældende ved den nyligt oprettede afdeling for embedsansvar ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) (herefter »afdelingen for embedsansvar«).

62. Ved ikrafttrædelsen af artikel 8 i lov af 9. juni 2022⁵³ nedlægges disciplinærafdelingen, og afdelingen for embedsansvar oprettes. Afdelingen for embedsansvar skal behandle alle sager, der verserede for disciplinærafdelingen pr. 15. juli 2022. I henhold til artikel 18 i lov af 9. juni 2022 kan en dommer senest seks måneder efter denne lovs ikrafttræden indgive en begæring til afdelingen for embedsansvar om at genoptage en sag med hensyn til en afgørelse truffet af Sąd Najwyższy (øverste domstol), der gav tilladelse til strafferetlig forfølgelse af den pågældende, og som var blevet vedtaget af en sammensætning med deltagelse af en dommer fra disciplinærafdelingen.

⁴⁸ – Kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 14.7.2021, Kommissionen mod Polen (C-204/21 R, EU:C:2021:593) (herefter »kendelsen af 14. juli 2021«).

⁴⁹ – Øjeblikkeligt, indtil der er afsagt endelig dom i sag C-204/21, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv).

⁵⁰ – Som defineret i dommen i sagen A.K. m.fl.

⁵¹ – Kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 27.10.2021, Kommissionen mod Polen (C-204/21 R, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:878).

⁵² – Uden at den polske regering bestred dette.

⁵³ – Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse heraf trådte den nævnte lov i kraft den 15.7.2022.

63. Selv om disciplinærafdelingen er blevet nedlagt, er dommer I.T. tilsyneladende fortsat suspenderet fra at udøve sit embede i henhold til national ret, selv om han kan⁵⁴ indgive en begæring til afdelingen for embedsansvar med henblik på at anfægte disciplinærafdelingens afgørelse. Den forelæggende rets spørgsmål er således fortsat relevante. For at behandle spørgsmålet om lovligheden af dommer I.T.'s suspension er det nødvendigt både at undersøge, om disciplinærafdelingen opfylder kravene i artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, og konsekvenserne af en manglende overholdelse af disse bestemmelser for den forelæggende rets sammensætning.

64. Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse heraf fremgår det af det ovenstående, at dommer I.T., uanset den omstændighed, at disciplinærafdelingen traf sin afgørelse i anden instans, i henhold til polsk ret nu kan anfægte denne afgørelses gyldighed. Desuden har disciplinærafdelingens afgørelse tilsyneladende ikke længere retskraft.

65. Med hensyn til det første, det andet og det tredje spørgsmål i sag C-615/20 skal det nævnes, at 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 anklagere⁵⁵, skal disse regler – i overensstemmelse med kravet om adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, 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 det er tilfældet for reglerne vedrørende dommers disciplinære ansvar, fastsætte de nødvendige garantier til at sikre, at straffesager ikke kan anvendes som et system til politisk kontrol med de nævnte dommers virksomhed og fuldt ud sikre de i chartrets artikel 47 og 48 fastsatte rettigheder⁵⁶.

66. 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 retsbeskyttelse⁵⁷. Som følge af deres natur har sager, der henhører under disciplinærafdelingens kompetence, i henhold til artikel 80, artikel 110, stk. 2a, og artikel 129 i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation og artikel 27, stk. 1, nr. 1a, i den ændrede lov om den øverste domstol⁵⁸ en umiddelbar, direkte og væsentlig indvirkning på dommernes retsstilling og udøvelsen af deres embede⁵⁹. Heraf følger, at foranstaltninger truffet i henhold til disse bestemmelser i polsk ret med hensyn til dommere ved polske domstole, der kan træffe afgørelse vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, skal kunne efterprøves ved en instans, der selv opfylder de krav, som en effektiv retsbeskyttelse indebærer i

⁵⁴ – F.eks. med henblik på at få ophævet sin suspension.

⁵⁵ – Som den polske regering og Kommissionen har anført i deres indlæg, tilkommer det i mangel af EU-retlige bestemmelser på området medlemsstaterne at afgøre, om visse handlinger foretaget af en dommer har en disciplinær eller strafbar karakter. EU-retten er således i princippet ikke til hinder for en bestemmelse såsom den polske forfatnings artikel 181, hvorefter en domstol kan ophæve en dommers immunitet og anordne, at den pågældende frihedsberøves (varetagtsfængsles). Jf. det andet spørgsmål i sag C-615/20.

⁵⁶ – 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). Jf. det andet spørgsmål, litra a), i sag C-615/20.

⁵⁷ – Jf. i denne retning 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 112 og den deri nævnte retspraksis).

⁵⁸ – Om tilladelse til at indlede strafferetlig forfølgelse af dommere eller hjælpedommere eller til at frihedsberøve dem, om området for arbejdsret og social sikring vedrørende dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og om obligatorisk pensionering af disse dommere.

⁵⁹ – Jf. også kendelsen af 14.7.2021, præmis 81.

overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU⁶⁰. Eftersom disciplinærafdelingen havde kompetence til at anvende de ovennævnte bestemmelser i polsk ret, skal den tilbyde alle de påkrævede garantier med hensyn til sin uafhængighed og upartiskhed og forudgående oprettelse ved lov med henblik på at undgå enhver risiko for, at foranstaltninger, som den træffer i henhold til denne ret, anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelsesers indhold. Idet Domstolen i udstrakt grad støttede sig på faktorer, som den tidligere havde behandlet i sagen A.K. m.fl.⁶¹ og i dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, fastslog den kategorisk med henvisning til de betragtninger, der er anført i sidstnævnte doms præmis 89-110, at disciplinærafdelingen ikke opfyldte kravene til uafhængighed og upartiskhed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. 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 Sąd Najwyższy (øverste domstol). Det fremgik af dommen, at disciplinærafdelingen i forhold til dommerne i de øvrige afdelinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) havde en særlig høj grad af organisatorisk, funktionel og økonomisk autonomi inden for denne domstol. Lønnen for dommere i disciplinærafdelingen var også ca. 40% højere end lønnen for dommerne i de øvrige afdelinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) uden nogen objektiv begrundelse for denne særbehandling.

67. Disciplinærafdelingen skulle ved sin oprettelse udelukkende være sammensat af nye dommere, der var udnævnt af republikkens præsident efter indstilling fra domstolsrådet⁶². Domstolsrådet blev fuldstændigt nysammensat⁶³, kort før disse udnævnelser fandt sted. Ifølge Domstolen kunne sådanne ændringer imidlertid skabe en risiko, som hidtil ikke havde foreligget inden for rammerne af den tidligere gældende valgmode, 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 domstol⁶⁴, hvorved der blev gennemført en omfattende reform af den pågældende domstol⁶⁵.

68. 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. Disse omstændigheder kunne føre til, at disciplinærafdelingen ikke fremstår som uafhængig eller upartisk, hvilket kan skade den tillid, som et sådant organ skal indgyde i et demokratisk samfund og en retsstat⁶⁶.

⁶⁰ – Jf. analogt dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 80 og 83).

⁶¹ – Jf. det første spørgsmål, litra a), og det tredje spørgsmål, litra d), i sag C-615/20.

⁶² – Hvilket udelukkede enhver mulighed for, at allerede siddende dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) kunne blive forflyttet til denne afdeling, på trods af at sådanne forflytninger principielt var tilladt.

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

⁶⁴ – Ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8.12.2017 (Dz. U. af 2018, position 5), i sin konsoliderede udgave som offentliggjort i Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej af 2019 (position 825).

⁶⁵ – Hvilket navnlig omfattede oprettelsen af to nye afdelinger ved den nævnte retsinstans, 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 retsinstans. Den fremskyndede afslutning af mandatene for visse medlemmer af domstolsrådet og reorganiseringen af dette organ fandt sted i en sammenhæng, hvor det var forventet, at mange embeder ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), og navnlig ved disciplinærafdelingen, ville blive ledige.

⁶⁶ – Domstolen fastslog også, at en sådan udvikling udgjorde en forringelse af beskyttelsen af retsstatsprincippet. Dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 112).

69. En samlet vurdering af proceduren vedrørende udnævnelsen af disciplinærafdelingens medlemmer og betingelserne for dens virke udelukker ikke den rimelige tvivl om muligheden for, at denne afdelings medlemmer kan blive udsat for et ydre pres⁶⁷. I skrivende stund består den begrundede tvivl for så vidt angår disciplinærafdelingens uafhængighed og upartiskhed, som er beskrevet i dommen i sagen Disciplinærordning for dommere og i dommen i sagen A.K. m.fl. Denne tvivl belaster ikke kun disciplinærordningen for dommere i Polen, men også reglerne om tilladelse til strafferetlig forfølgelse, frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) og suspension af dommere og hjælpedommere samt til obligatorisk nedsættelse af deres løn.

70. Den forelæggende ret har også beskrevet forbindelserne mellem den polske justitsminister og anklagemyndigheden, den polske justitsminister og domstolsrådet og domstolsrådet og disciplinærafdelingen⁶⁸. I denne henseende nærer den tvivl om, hvorvidt disciplinærafdelingen er udenforstående i forhold til parterne i den sag, der er indbragt for dette organ⁶⁹.

71. Det er fast praksis, at domstolenes uafhængighed omfatter 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. Det vedrører det forhold, at der skal være den samme afstand til tvistens parter og deres respektive interesser. Domstole skal være objektive og have en fuldstændig mangel på interesse i sagens udfald ud over den strikte anvendelse af retsregler⁷⁰.

72. Den forelæggende rets tvivl vedrører det andet aspekt af en uafhængig domstol og opfattelsen af, at disciplinærafdelingen, når den træffer afgørelse om tilladelser til strafferetlig forfølgelse og suspension af dommere, hverken er uafhængig eller upartisk. Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse heraf øger de direkte og indirekte institutionelle forbindelser, der ifølge den forelæggende ret foreligger mellem den polske justitsminister, anklagemyndigheden⁷¹, domstolsrådet og disciplinærafdelingen, jf. punkt 28 og 29 i dette forslag til afgørelse⁷², den allerede betydelige risiko for, at disciplinærafdelingen ikke anses for en fuldt ud neutral instans, når den tager stilling til disse spørgsmål. Disse forbindelser kan sandsynligvis skade den tillid, som domstolene skal indgyde i et demokratisk samfund og en retsstat.

73. Jeg foreslår derfor, at artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, finder anvendelse i tilfælde, hvor en retsinstans i overensstemmelse med national lovgivning bl.a. giver tilladelse til strafferetlig forfølgelse, frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) og suspension af dommere og hjælpedommere samt til nedsættelse af deres løn. Disse EU-retlige bestemmelser er til hinder for nationale bestemmelser, der giver en retsinstans, der ikke overholder kravene om uafhængighed og upartiskhed og forudgående

⁶⁷ – Jf. punkt 212 i mit forslag til afgørelse i sag C-204/21, Kommissionen mod Polen, Dommeres uafhængighed og privatliv).

⁶⁸ – Jf. punkt 28 og 29 i dette forslag til afgørelse. Jf. også det tredje spørgsmål, litra e), i sag C-615/20. Domstolen har fastslået, at domstolsrådet spiller en afgørende rolle ved udnævnelsen af disciplinærafdelingens medlemmer, og at dets uafhængighed af den politiske magt er tvivlsom, hvilket kan give anledning til rimelig tvivl om denne disciplinærafdelings uafhængighed og upartiskhed (dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 101 og 108).

⁶⁹ – Jf. det tredje spørgsmål, litra f), i sag C-615/20.

⁷⁰ – Dommen i sagen A.K. m.fl., præmis 120-122.

⁷¹ – Jf. punkt 28 i dette forslag til afgørelse. Der kan drages en parallel til dom af 27.5.2019, OG PI (anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) (C-508/18, EU:C:2019:456, præmis 73-90), vedrørende forbindelserne mellem den tyske justitsminister og anklagemyndigheden med hensyn til risikoen for, at førstnævnte giver sidstnævnte instrukser i konkrete tilfælde.

⁷² – Sammen med de øvrige omstændigheder, som Domstolen henviste til i dommen i sagen Disciplinærordning for dommere.

oprettelse ved lov, kompetence til at give tilladelse til strafferetlig forfølgelse, frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) og suspension af dommere og hjælpedommere samt til nedsættelse af deres løn.

3. *Det andet spørgsmål i sag C-671/20*

74. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om EU-retten, navnlig artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, er til hinder for nationale bestemmelser, såsom artikel 42a, stk. 1 og 2, samt artikel 107, stk. 1, nr. 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, som for det første forbyder nationale domstole, når de efterprøver, om de i kraft af deres sammensætning udgør en domstol, der forudgående er oprettet ved lov, at efterprøve den bindende virkning og de retlige omstændigheder, der ligger til grund for disciplinærafdelingens afgørelser om at give tilladelse til strafferetlig forfølgelse, frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) og suspension af dommere, og for det andet anser en sådan prøvelse for en disciplinær forseelse. Den forelæggende ret ønsker også oplyst, om disse EU-retlige bestemmelser er til hinder for Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) praksis, som forbyder domstolsprøvelse af republikkens præsidents udnævnelse af dommere og af de afgørelser, som domstolsrådet vedtager i forbindelse med denne udnævnelse.

75. Det følger 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 denne ret⁷³. Når der gøres en indsigelse, som ikke umiddelbart fremstår som grundløs, mod, at sammensætningen af en domstol udgør en uafhængig og upartisk domstol⁷⁴, er enhver domstol⁷⁵ 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 officio⁷⁶. Artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU samt de i Simpson-dommen opstillede krav har en tværgående karakter. De finder anvendelse, når en domstol skal træffe afgørelse i sager på »områder, der er omfattet af EU-retten«⁷⁷.

76. Den polske regering er af den opfattelse, at hverken dommen i sagen A.K. m.fl. eller national retspraksis, hvorefter disciplinærafdelingen ikke udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, kan rejse tvivl om republikkens præsidents udnævnelse af denne afdelings medlemmer.

77. Ordlyden af artikel 42a, stk. 1 og 2, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, som fremgår af punkt 11 i dette forslag til afgørelse, 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 fra en part, under alle omstændigheder og af alle grunde rejser tvivl om eller undersøger, om en domstol kan overholde

⁷³ – Simpson-dommen, præmis 55.

⁷⁴ – 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).

⁷⁵ – 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.

⁷⁶ – 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).

⁷⁷ – Dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 29, 36 og 37).

den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, eller 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. Efter min opfattelse er ordlyden af bestemmelserne i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation så vidtgående, at denne ordlyd er til hinder for, at en national domstol kan undersøge spørgsmål om enhver domstols sammensætning, således som Domstolens praksis kræver⁷⁸.

78. Ordlyden af artikel 107, stk. 1, nr. 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation synes at styrke forbuddene i artikel 42a, stk. 1 og 2, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation. Artikel 107, stk. 1, nr. 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation synes at omfatte alle forsøg på at anfægte et hvilket som helst aspekt af den procedure, der fører til udnævnelsen af en dommer⁷⁹, herunder f.eks. overholdelsen af kravet om, at domstolen forudgående skal være oprettet ved lov. Eftersom 42a, stk. 1 og 2, og artikel 107, stk. 1, nr. 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation forhindrer disse domstole i at efterprøve, om de overholder artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, som fortolket i Simpson-dommen, er disse EU-retlige bestemmelser til hinder for sådanne nationale bestemmelser.

79. For så vidt angår Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) praksis⁸⁰ har Domstolen, selv om den har anerkendt⁸¹, at den omstændighed, at republikkens præsidents afgørelser om udnævnelse af dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) ikke kan gøres til genstand for retslig prøvelse, ikke i sig selv giver anledning til problemer⁸², ved flere lejligheder fastslået, at en effektiv retslig kontrol med domstolsrådets indstillinger af dommere til udnævnelse – der som minimum omfatter en efterprøvelse af, at der ikke foreligger overskridelse af beføjelser eller magtfordrejning, retlige fejl eller et åbenbart urigtigt skøn – er nødvendig, når der hersker tvivl af systemisk karakter i offentligheden om, hvorvidt de dommere, der udnævnes efter denne procedure, er uafhængige og upartiske⁸³. Desuden beskrev Domstolen i præmis 104-107 i dommen i sagen Disciplinærordning for dommere en række forhold, herunder den vigtige rolle, som domstolsrådet spiller ved udnævnelsen af disciplinærafdelingens medlemmer, der kan give anledning til rimelig tvivl i offentligheden om denne disciplinærafdelings uafhængighed og upartiskhed. Det fremgår af Domstolens praksis⁸⁴, at domstolsrådets indstillinger af dommere til udnævnelse skal kunne undergives domstolsprøvelse, idet disciplinærafdelingen i modsat fald ikke kan anses for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, og ikke

⁷⁸ – Simpson-dommen, præmis 55.

⁷⁹ – Jf. 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 128 ff. og den deri nævnte retspraksis). Det kan f.eks. gøres gældende, at det er en disciplinær forseelse at undersøge domstolsrådets rolle i den procedure, der udmønter sig i udnævnelsen af en dommer.

⁸⁰ – I dom af 4.3.2020 (sag P 22/19) (Dz. U. 2020, pos. 413) fastslog Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol), at bestemmelser i en national lov, der tillader en begæring om at udelukke en dommer fra en sag, idet vedkommende er blevet udnævnt ulovligt af republikkens præsident, som følger en indstilling fra domstolsrådet, er uforenelige med artikel 179, sammenholdt med artikel 144, stk. 3, nr. 17, i republikkens forfatning.

⁸¹ – Dommen i sagen A.K. m.fl., præmis 145.

⁸² – Domstolen fastslog i præmis 129 i dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153), at »den eventuelt manglende mulighed for domstolsprøvelse i forbindelse med en procedure for udnævnelse til dommerembeder ved en national øverste retsinstans i visse tilfælde [...] kan vise sig ikke at være problematisk med hensyn til de krav, der følger af EU-retten, herunder navnlig af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU«.

⁸³ – 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 128-136 og den deri nævnte retspraksis).

⁸⁴ – Dommen i sagen A.K. m.fl. Jf. ligeledes dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153), og af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere) (C-791/19, EU:C:2021:596).

overholder kravene i bl.a. artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU⁸⁵. Denne retspraksis er bindende for alle polske domstole, herunder Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol). I Grossmania-dommen fastslog Domstolen, at dersom Domstolen måtte fastslå, at en medlemsstat ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til traktaterne, er denne medlemsstat i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF forpligtet til at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger, som har fået retskraft for så vidt angår de faktiske og retlige omstændigheder, som den pågældende retsafgørelse rent faktisk eller nødvendigvis har taget stilling til. I medfør af den retskraft, der er knyttet til den nævnte dom, påhviler det den nationale domstol at tage hensyn til de autoritativt fastsatte EU-retlige bestemmelser med henblik på at fastlægge rækkevidden heraf. Såfremt de pågældende nationale myndigheder ikke opfylder en dom fra Domstolen, hvori det fastslås, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser, er en national ret forpligtet til at træffe alle foranstaltninger til fremme af den fulde gennemførelse af EU-retten i overensstemmelse med anvisningerne indeholdt i den pågældende dom⁸⁶.

80. I henhold til artikel 267 TEUF er den dom, som Domstolen skal afsige i den foreliggende sag, bindende for den forelæggende ret for så vidt angår fortolkningen af EU-retten med henblik på afgørelsen af den tvist, der verserer for den. Den forelæggende ret må derfor, om nødvendigt, se bort fra Trybunał Konstytucyjny's (forfatningsdomstol) afgørelser, hvis den, henset til Domstolens dom, finder, at disse afgørelser ikke er i overensstemmelse med EU-retten, og om fornødent undlade at anvende enhver national bestemmelse⁸⁷, der kræver, at den overholder Trybunał Konstytucyjny's (forfatningsdomstol) afgørelser⁸⁸.

81. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, er til hinder for nationale bestemmelser, såsom artikel 42a, stk. 1 og 2, samt artikel 107, stk. 1, nr. 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, som for det første forbyder nationale domstole, når de efterprøver, om de i kraft af deres sammensætning udgør en domstol, der forudgående er oprettet ved lov, at efterprøve den bindende virkning og de retlige omstændigheder, der ligger til grund for disciplinærafdelingens afgørelser om at give tilladelse til strafferetlig forfølgelse, frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) og suspension af dommere, og for det andet anser en sådan prøvelse for en disciplinær forseelse.

4. Det fjerde spørgsmål i sag C-615/20 samt det første, det tredje og det fjerde spørgsmål i sag C-671/20

82. Den forelæggende ret har i sit fjerde spørgsmål i sag C-671/20 anført, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) ikke garanterer en effektiv retsbeskyttelse, uden at den i tilstrækkelig detaljeret grad har forklaret, hvorfor den er af den opfattelse, således som det kræves i henhold til procesreglementets artikel 94. På denne baggrund er Domstolen ikke i stand til at bistå den forelæggende ret ved at foretage en vurdering af, om Trybunał Konstytucyjny

⁸⁵ – Dommen i sagen Disciplinærordning for dommere vedrører disciplinærafdelingens kompetence til at træffe afgørelse i disciplinærsager vedrørende dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og ved de almindelige domstole. Som det fremgår af punkt 69 i dette forslag til afgørelse og punkt 212 i mit forslag til afgørelse i sag C-204/21, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), finder begrundelsen i den nævnte retspraksis også anvendelse på disciplinærafdelingens kompetence til at give tilladelse til strafferetlig forfølgelse, frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) og suspension af dommere og hjælpedommere samt til nedsættelse af deres løn.

⁸⁶ – Dom af 10.3.2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, præmis 35, 36 og 38 og den deri nævnte retspraksis).

⁸⁷ – Den polske forfatnings artikel 190, stk. 1.

⁸⁸ – Jf. analogt dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 73-75). Jf. også 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 146) og 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 250).

(forfatningsdomstol) overholder bl.a. artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. For så vidt som Domstolen i det fjerde spørgsmål i sag C-671/20 anmodes om at foretage en sådan vurdering, foreslår jeg, at dette spørgsmål afvises.

83. Den forelæggende ret ønsker med sit fjerde spørgsmål i sag C-615/20 og sit første og tredje spørgsmål i sag C-671/20 nærmere bestemt at få klarlagt konsekvenserne af en konstatering af, at disciplinærafdelingen ikke overholdt bl.a. artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, med hensyn til denne afdelings kompetence til at give tilladelse til strafferetlig forfølgelse, frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) og suspension af dommere og hjælpedommere samt til nedsættelse af deres løn. Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, om artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU samt princippet om EU-retten forrang, princippet om loyalt samarbejde og retssikkerhedsprincippet er til hinder for nationale bestemmelser såsom artikel 41b, stk. 1 og 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, der tillader, at en domstols sammensætning ændres på grundlag af en afgørelse fra disciplinærafdelingen om at give tilladelse til strafferetlig forfølgelse, frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) og suspension af dommere samt til nedsættelse af deres løn. Desuden ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 2 TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU samt princippet om EU-retten forrang, princippet om loyalt samarbejde og retssikkerhedsprincippet kræver, at alle instanser i en medlemsstat, herunder den forelæggende ret, ser bort fra disciplinærafdelingens afgørelser, således at en dommer, hvis immunitet er blevet ophævet, og som er blevet suspenderet, kan have sæde i en sammensætning af denne domstol⁸⁹. Den forelæggende ret ønsker endelig oplyst, om en dommer, der har erstattet en dommer ved den pågældende domstol, som blev suspenderet, kan tage stilling til spørgsmål vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten⁹⁰.

84. Punkt 66-69 i dette forslag til afgørelse forklarer, hvorfor disciplinærafdelingen, da den traf afgørelsen vedrørende dommer I.T., ikke udgjorde en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, og dermed ikke overholdt artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47⁹¹. Tilsidesættelsen af disse bestemmelser er særlig alvorlig, eftersom en samlet vurdering af proceduren vedrørende udnævnelsen af disciplinærafdelingens medlemmer og betingelserne for denne afdelings virke ikke udelukker den rimelige tvivl om muligheden for, at dommere, der er udnævnt til denne afdeling, har været udsat for et ydre pres. Efter min opfattelse undergravede denne usikkerhed integriteten af denne afdeling samt af alle afgørelser, som den traf, herunder afgørelsen med hensyn til dommer I.T.

85. Princippet om EU-retten forrang medfører en forpligtelse for alle instanser i medlemsstaterne til at sikre, at de EU-retlige regler gennemføres fuldt ud. Medlemsstaternes nationale ret kan derfor ikke ændre den virkning, som disse regler tillægges på disse staters område. En national ret har pligt til under en sag, der henhører under dens kompetence, at undlade at anvende enhver national bestemmelse, der er i strid med en EU-retlig bestemmelse, som har direkte virkning, såsom artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU⁹². Endvidere er

⁸⁹ – Jf. det fjerde spørgsmål, litra a) og b), i sag C-615/20 og det tredje spørgsmål, litra a), i sag C-671/20.

⁹⁰ – Jf. det tredje spørgsmål, litra b), i sag C-671/20. Y.P. er af den opfattelse, at en tilladelse til strafferetlig forfølgelse af en dommer kun kan gives af en uafhængig og upartisk domstol efter en retfærdig og gennemsigtig behandling af en sag. Eftersom disciplinærafdelingen ikke opfyldte nogen af disse krav, er dens afgørelse ugyldig. Den polske regering er af den opfattelse, at suspensionen af dommer I.T. er gyldig, og at hans deltagelse i straffesagen derfor ville være i strid med parternes ret til en uafhængig domstol, der forudgående er oprettet ved lov.

⁹¹ – Uanset karakteren af den kompetence, som denne afdeling angiveligt udøvede.

⁹² – Idet Domstolens eksisterende praksis giver et klart svar på spørgsmålet, om disciplinærafdelingen overholder artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – navnlig dommen i sagen Disciplinærordning for dommere – er den nationale ret forpligtet til inden for rammerne af sine beføjelser at sikre, at denne fortolkning anvendes. Jf. i denne retning dom af 10.3.2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

medlemsstaterne i henhold til princippet om loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, TEU, forpligtet til at bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør⁹³. I medfør af princippet om EU-rettens forrang er disciplinærafdelingens afgørelse ugyldig⁹⁴.

86. Nedlæggelsen af disciplinærafdelingen ved lov af 9. juni 2022 indebærer ikke, at denne afdelings afgørelser er ugyldige. I henhold til national ret opretholdes suspensionen af dommer I.T. og nedsættelsen af hans løn. For at afhjælpe denne situation skal dommer I.T. indgive en begæring til afdelingen for embedsansvar med henblik på at anfægte disciplinærafdelingens afgørelse. Det påhviler ikke blot Republikken Polen⁹⁵ at sikre, at disciplinærafdelingens kompetence udøves af en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, men også at bringe virkningerne af afgørelser, som denne afdeling vedtog, til ophør⁹⁶ straks⁹⁷. Den umiddelbare og effektive anvendelse af EU-retten kan ikke være underlagt et krav om at indgive en anmodning til afdelingen for embedsansvar. I modsat fald undermineres EU-rettens virkning på to måder. For det første ville den afhænge af parternes initiativ til at indlede en ny procedure. For det andet ville disciplinærafdelingens afgørelser forblive i kraft, indtil de nye sager var blevet afgjort.

87. Som det fremgår af punkt 62 og 64 i dette forslag til afgørelse, synes disciplinærafdelingens afgørelse ikke at have retskraft med hensyn til polsk ret. På denne baggrund finder Domstolens praksis vedrørende retskraft ikke anvendelse på denne afgørelse⁹⁸. Det fremgår desuden af denne praksis⁹⁹, at eftersom disciplinærafdelingens afgørelse er blevet vedtaget af et organ, der ikke udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er retssikkerhedsprincippet eller en angivelig retskraft ikke en hindring, der kan forhindre lovgiver eller en domstol i at anse de ulovlige følgevirkninger af denne tilsidesættelse af EU-retten for at være ugyldige¹⁰⁰.

⁹³ – Dom af 10.3.2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, præmis 63).

⁹⁴ – Jf. analogt 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 152-155).

⁹⁵ – Og alle statslige organer, herunder den forelæggende ret.

⁹⁶ – Jf. dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 36).

⁹⁷ – Jf. analogt dom af 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, præmis 23), hvoraf det bl.a. fremgår, at enhver bestemmelse i en national retsorden eller enhver lovgivningsmæssig, administrativ eller retslig praksis, som har til følge, at EU-rettens virkning begrænses ved, at den dommer, der er kompetent til at anvende EU-retten, frakendes mulighed for, når han anvender denne, at foretage, hvad der kræves for at udelukke nationale lovgivningsbestemmelser, der måtte udgøre en hindring for EU-reglernes fulde virkning, er uforenelig med de krav, der følger af disse EU-retlige krav. Jf. også dom af 22.6.2010, Melki og Abdeli (C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 43 og 44 og den deri nævnte retspraksis).

⁹⁸ – Jf. dom af 2.4.2020, CRPNPAC og Vueling Airlines (C-370/17 og C-37/18, EU:C:2020:260, præmis 88 og 89), og af 17.9.2020, Rosneft m.fl. mod Rådet (C-732/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:727, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

⁹⁹ – Jf. analogt 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 160).

¹⁰⁰ – Dette betyder ikke, at dommere, der var genstand for en sag ved disciplinærafdelingen f.eks. i henhold til artikel 80 i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation, ikke kan gøres til genstand for yderligere sager i henhold til denne bestemmelse ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Det tilkommer imidlertid de relevante myndigheder i medlemsstaten (på ny) at indlede sådanne procedurer mod de pågældende dommere i påkommende tilfælde.

88. Jeg foreslår derfor, at samtlige statslige organer, herunder den forelæggende ret – som omfatter dommer I.T.¹⁰¹ – såvel som organer, der har kompetence til at udpege og ændre sammensætningen af en national domstol¹⁰², er forpligtede til at se bort fra disciplinærafdelingens afgørelse og til at lade dommer I.T. have sæde i den forelæggende rets dommerkollegium¹⁰³.

89. Disse iagttagelser er underlagt det vigtige forbehold, at en sag ikke er blevet tildelt en anden sammensætning, der i sig selv udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Selv om EU-rettens virkning utvivlsomt ville drage fordel af en afskaffelse af alle de skændige virkninger af disciplinærafdelingens afgørelse, herunder en annulation ex nunc af afgørelser om at omfordele sager, der var tildelt til dommer I.T., til en anden sammensætning, ville denne tilgang – som ville kræve, at alle de sager, der tidligere var blevet tildelt den pågældende dommer, blev genåbnet og/eller behandlet på ny – ikke tage hensyn til parternes ret til retssikkerhed¹⁰⁴ og til en rettergang inden en rimelig frist i overensstemmelse med chartrets artikel 47.

90. På denne baggrund bør dommer I.T. i forbindelse med anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-615/20 fortsat have sæde i den sammensætning, der behandler hovedsagen. Disciplinærafdelingens afgørelse af 18. november 2020, der havde til formål at suspendere ham, blev vedtaget samme dag som anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-615/20, på hvilken baggrund sagen for den forelæggende ret blev udsat. Uanset suspensionen af dommer I.T. fremgår det af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at den sag, som sag C-615/20 udsprang af, ikke blev omfordelt¹⁰⁵. Den sag, som gav anledning til forelæggelsen i sag C-671/20, blev omfordelt til en anden sammensætning af den forelæggende ret. Der er intet i de for Domstolen fremlagte sagsakter, der tyder på, at denne sammensætning ikke er en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. I så fald kan den pågældende sag fortsat behandles af den nye sammensætning¹⁰⁶.

91. På denne baggrund foreslår jeg Domstolen, at artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU samt princippet om EU-rettens forrang, princippet om loyalt samarbejde og retssikkerhedsprincippet kræver, at alle instanser i en medlemsstat, herunder den forelæggende ret, bringer de ulovlige følgevirkninger af disciplinærafdelingens afgørelser, såsom dens afgørelse af 18. november 2020, til ophør og således tillader, at en dommer, der er blevet suspenderet, har sæde i den pågældende ret, hvilket imidlertid ikke omfatter de sager, der er blevet omfordelt til en anden sammensætning, som udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov.

¹⁰¹ – Såfremt det er umuligt at frembringe sammensætninger af den forelæggende ret, der omfatter dommer I.T., vil domstolene ikke være i stand til at efterprøve, om de udgør uafhængige og upartiske domstole, der forudgående er oprettet ved lov, og dermed vil Simpson-dommen, præmis 55 og 57, være umulig at gennemføre.

¹⁰² – Særligt retspræsidenten. Jf. artikel 41 b, stk. 1 og 3, i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation.

¹⁰³ – Dette berører ikke en dommers mulighed for at anlægge et erstatningssøgsmål. Polsk ret omfatter tilsyneladende godtgørelse til suspenderede dommere i visse tilfælde. Jf. artikel 129 i den ændrede lov om de almindelige domstoles organisation.

¹⁰⁴ – På grund af den lange tid, der er gået siden suspensionen af dommer I.T. den 18.11.2020, er det muligt, at der i mange af de sager, som han oprindeligt var blevet tildelt, allerede er blevet truffet afgørelse.

¹⁰⁵ – Jf. punkt 4 i den regionale anklagemyndigheds skriftlige indlæg.

¹⁰⁶ – Jeg er klar over, at der er gået kort tid mellem disciplinærafdelingens afgørelse af 18.11.2020 og anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-671/20 af 9.12.2020 – og dermed udsættelsen af hovedsagen – og at det er muligt, at der ikke er sket fremskridt i hovedsagen i den pågældende sag i mellemtiden. Denne betragtning ændrer ikke ved min holdning. Retssikkerheden og en tydelig, abstrakt holdning til sådanne spørgsmål, der kan anvendes i alle tilfælde, må gå forud for praktiske hensyn i individuelle tilfælde.

VI. Forslag til afgørelse

92. På baggrund af det foregående foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa, Polen) forelagte spørgsmål som følger:

»Artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

- finder anvendelse i tilfælde, hvor en retsinstans i overensstemmelse med national lovgivning bl.a. giver tilladelse til strafferetlig forfølgelse, frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) og suspension af dommere og hjælpedommere samt til nedsættelse af deres løn; disse EU-retlige bestemmelser er til hinder for nationale bestemmelser, der giver en retsinstans, der ikke overholder kravene om uafhængighed og upartiskhed og forudgående oprettelse ved lov, kompetence til at give tilladelse til strafferetlig forfølgelse, frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) og suspension af dommere og hjælpedommere samt til nedsættelse af deres løn
- er til hinder for nationale bestemmelser, som for det første forbyder nationale domstole, når de efterprøver, om de i kraft af deres sammensætning udgør en domstol, der forudgående er oprettet ved lov, at efterprøve den bindende virkning og de retlige omstændigheder, der ligger til grund for afgørelser truffet af Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdeling) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) om at give tilladelse til strafferetlig forfølgelse, frihedsberøvelse (varetægtsfængsling) og suspension af dommere, og for det andet anser en sådan prøvelse for en disciplinær forseelse.

Artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU samt princippet om forrang, princippet om loyalt samarbejde og retssikkerhedsprincippet kræver, at alle instanser i medlemsstaten, herunder den forelæggende ret, bringer de ulovlige følgevirkninger af disciplinærafdelingens afgørelser til ophør og således tillader, at en dommer, der er blevet suspenderet, har sæde i den pågældende ret, hvilket imidlertid ikke omfatter de sager, der er blevet omfordelt til en anden sammensætning, som udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov.«