



Faktablad

Domstolenes uafhængighed

Forord

I gennem årene er et stort antal domme blevet føjet til Domstolens praksis vedrørende princippet om domstolenes uafhængighed i EU-retten. Denne retspraksis er kendetegnet ved mangfoldigheden af de berørte områder lige fra procedurerne for udnævnelse af nationale dommere til uskyldsformodning og omfatter de forskellige vinkler, hvorunder dette princip er blevet behandlet.

For det første har denne retspraksis omhandlet betingelsen om, at de nationale retter, som kan forelægge præjudicielle spørgsmål, skal være uafhængige for at sikre, at ordningen med præjudiciel forelæggelse som omhandlet i artikel 267 TEUF fungerer efter hensigten. De kriterier for uafhængighed, som Domstolen har opstillet i sin praksis vedrørende artikel 267 TEUF, er efterfølgende blevet anvendt i andre sammenhænge.

For det andet har mange domme drejet sig om domstolenes uafhængighed i forbindelse med en effektiv retsbeskyttelse som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU¹ og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«)². På baggrund af disse bestemmelser har Domstolen udtalt sig som de krav, som de nationale retter, der kan træffe afgørelse vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, skal opfylde, bl.a. med henblik på at sikre overholdelsen af retsstatsprincippet som en af Unionens værdier, der er omhandlet i artikel 2 TEU³.

Endelig er der blevet taget hensyn til kravene om domstolenes uafhængighed i sager vedrørende et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er omhandlet i tredje del, afsnit V, TEUF, navnlig inden for retligt samarbejde i straffesager (artikel 82-86 TEUF).

Dette faktablad behandler disse tre aspekter og giver således et samlet overblik over retspraksis på dette område.

¹ Det fremgår af denne bestemmelse, at »[m]edlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten«.

² Chartrets artikel 47 fastsætter den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol.

³ I artikel 2 TEU fastsættes det, »at Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd«.

Fortegnelse over de retsakter, hvortil der henvises

Retligt samarbejde i civile sager

Europa-Parlamentets og Rådets **forordning (EF) nr. 805/2004** af 21. april 2004 om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav (EUT 2004, L 143, s. 15).

Europa-Parlamentets og Rådets **forordning (EU) nr. 1215/2012** af 12. december 2012 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (EUT 2012, L 351, s. 1).

Retligt samarbejde i straffesager

Rådets **rammeafgørelse 2002/584/RIA** af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009 (EUT 2009, L 81, s. 24).

Europa-Parlamentets og Rådets **direktiv (EU) 2016/343** af 9. marts 2016 om styrkelse af visse aspekter af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen i straffesager (EUT 2016, L 65, s. 1).

Socialpolitik

Rådets **direktiv 2000/78/EF** af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT 2000, L 303, s. 16).

Europa-Parlamentets og Rådets **direktiv 2006/54/EF** af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (EUT 2006, L 204, s. 23).

Traktaternes principper, formål og opgaver

Kommissionens **beslutning 2006/928/EF** af 13. december 2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption (EUT 2006, L 354, s. 56).

Databeskyttelse

Europa-Parlamentets og Rådets **forordning (EU) 2016/679** af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT 2016, L 119, s. 1, herefter »databeskyttelsesforordningen«).

Indhold

FORORD	3
FORTEGNELSE OVER DE RETSAKTER, HVORTIL DER HENVISES	4
I. DE NATIONALE DOMSTOLES UAFHÆNGIGHED MED HENSYN TIL DEN PRÆJUDICIELLE PROCEDURE ...	7
1. Begrebet »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF	7
2. Uafhængige nationale domstoles ret til at forelægge Domstolen anmodninger om en præjudiciel afgørelse	12
II. DE KOMPETENTE NATIONALE DOMMERES OG DOMSTOLES UAFHÆNGIGHED MED HENSYN TIL AT ANVENDE EU-RETEN	18
1. Udnævnelse.....	19
2. Faglig etik.....	38
3. Løn	43
4. Midlertidig forflyttelse	45
5. Forflyttelse	47
6. Forfremmelse.....	48
7. Disciplinært ansvar	49
8. Personligt ansvar, dommeres immunitet og suspension	63
9. Dommeres uafsættelighed og pensionsalder	74
10. Retslig kompetence til at kontrollere domstolenes uafhængighed	80
III. BESLUTNINGSPROCESSENS UAFHÆNGIGHED I PROCEDURER VEDRØRENDE ANVENDELSEN AF EU-RETEN	82
IV. DE NATIONALE DOMSTOLES UAFHÆNGIGHED PÅ DE OMRÅDER, DER HENHØRER UNDER OMRÅDET MED FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED	85
1. Samarbejde om civilretlige spørgsmål	85
2. Retligt samarbejde i straffesager	87
2.1. Den europæiske arrestordre.....	87
2.2. Uskyldsformodning	97

I. De nationale domstoles uafhængighed med hensyn til den præjudicielle procedure

Domstolens praksis vedrørende kriterierne om domstolenes uafhængighed udviklede sig oprindeligt omkring fortolkningen af artikel 267 TEUF, hvorefter kun en »ret« i en medlemsstat har ret eller, efter omstændighederne, pligt til at indgive en præjudiciel anmodning til Domstolen. Fortolkningen af denne bestemmelse har givet Domstolen lejlighed til – i forbindelse med undersøgelsen af, om en anmodning om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling – at definere begrebet »ret« og navnlig begrebet »domstolenes uafhængighed«. Uafhængighed er således et af de krav, som Domstolen tager hensyn til ved vurderingen af, om et organ, der forelægger en sag, udgør en »ret«, som har kompetence til at forelægge præjudicielle spørgsmål for Domstolen ⁴.

1. Begrebet »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF

Dom af 21. december 2023 (Store Afdeling), Krajowa Rada Sądownictwa (En dommers forbliven i sit embede) (C-718/21, [EU:C:2023:1015](#))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 267 TEUF – begrebet »ret« – kriterier – Izba Kontroli Nadzyczajnej i Spraw Publicznych (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) – præjudiciel forelæggelse, der hidrører fra et dommerkollegium, som ikke har egenskab af en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov – afvisning«

Ved skrivelse af 30. december 2020 havde L.G., som var dommer ved Sąd Okręgowy w K. (den regionale domstol i K., Polen), meddelt Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale domstolsråd, Polen, herefter »domstolsrådet«), at han ønskede at fortsætte i dommerembedet efter den normale pensionsalder. Da domstolsrådet fastslog, at det var ufornuddent at træffe afgørelse om denne anmodning, eftersom den præklusionsfrist, der var fastsat for indgivelsen af anmodningen, var udløbet, iværksatte L.G. appel ved den forelæggende instans. Denne instans forelagde Domstolen præjudicielle spørgsmål, idet den ønskede oplyst, om en national lovgivning, der dels gør virkningen af en sådan erklæring fra en dommer betinget af domstolsrådets samtykke, dels fastsætter en absolut præklusionsfrist for denne erklæring, er forenelig med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

I det foreliggende tilfælde bestod den forelæggende instans af tre dommere ved Izba Kontroli Nadzyczajnej i Spraw Publicznych (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og

⁴ Jf. f.eks. dom af 11.6.1987, X (14/86, [EU:C:1987:275](#)), præmis 7, af 17.9.1997, Dorsch Consult (C-54/96, [EU:C:1997:413](#)), præmis 23, og, senest, af 29.3.2022, Getin Noble Bank (C-132/20, [EU:C:2022:235](#)), præmis 66, omtalt i afsnit II.1 med overskriften »Udnævnelse«.

offentlige sager, herefter »afdelingen for ekstraordinær prøvelse«), der var blevet oprettet inden for Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) i forbindelse med reformer af det polske retssystem i 2017 ⁵. Disse tre dommere blev udnævnt til denne afdeling på grundlag af afgørelse nr. 331/2018, der blev vedtaget af domstolsrådet den 28. august 2018 (herefter »afgørelse nr. 331/2018«).

For det første blev denne afgørelse imidlertid annulleret ved dom afsagt af Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Polen) den 21. september 2021 ⁶. For det andet havde Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) i dom af 8. november 2021, Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen ⁷ (herefter »dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen«), konkluderet, at der forelå en tilsidesættelse af det krav om en »domstol, der er oprettet ved lov«, som er fastsat i artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder ⁸, som følge af den procedure, der på grundlag af afgørelse nr. 331/2018 havde ført til udnævnelsen af medlemmerne af to dommerkollegier med tre dommere ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse.

I sin dom fastslog Domstolens Store Afdeling, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kunne antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at den forelæggende instans ikke udgjorde en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF.

Indledningsvis fastslog Domstolen, at den for at bedømme, om et forelæggende organ er en »ret« i henhold til artikel 267 TEUF, tager en hel række forhold i betragtning, herunder bl.a., om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling og træffer afgørelse på grundlag af retsregler, samt om det er uafhængigt. I denne henseende havde Domstolen allerede fastslået, at Sąd Najwyższy (øverste domstol) som sådan opfylder disse krav, og præciseret, at der, så længe en anmodning om præjudiciel afgørelse hidrører fra en national domstol, skal gælde en formodning for, at denne domstol opfylder de nævnte krav uafhængigt af sin konkrete sammensætning. Inden for rammerne af en præjudiciel procedure tilkommer det nemlig ikke Domstolen, henset til opgavefordelingen mellem Domstolen og den nationale retsinstans, at efterprøve, om forelæggelsesafgørelsen er truffet i overensstemmelse med de nationale forskrifter vedrørende retternes sammensætning og virkemåde.

Denne formodning kan imidlertid afkræftes, når en endelig retsafgørelse, som er truffet af en retsinstans i en medlemsstat eller af en international retsinstans, fører til, at det lægges til grund, at den dommer, der udgør den forelæggende ret, ikke har status som

⁵ Denne afdeling og en anden ny afdeling ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdelingen), blev oprettet i henhold til ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8.12.2017, som trådte i kraft den 3.4.2018.

⁶ Denne dom blev afsagt som følge af dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153), omtalt i afsnit II.1 med overskriften »Udnævnelse«.

⁷ CE:ECHR:2021:1108JUD 004986819.

⁸ Undertegnet i Rom den 4.11.1950.

en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) ⁹.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen samt dommen fra Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) af 21. september 2021 var blevet endelige, og at de specifikt vedrørte de omstændigheder, hvorunder dommere ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse var blevet udnævnt på grundlag af afgørelse nr. 331/2018.

Nærmere bestemt fastslog Menneskerettighedsdomstolen for det første i dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen i det væsentlige, at udnævnelserne af de medlemmer, der udgjorde de pågældende dommerkollegier ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse, var blevet foretaget i åbenbar strid med grundlæggende nationale regler om proceduren for udnævnelse af dommere. Selv om det er korrekt, at der blandt de seks dommere, som indgik i de dommerkollegier ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse, som var omhandlet i de sager, der gav anledning til den nævnte dom, kun var en enkelt af disse, som havde sæde i den forelæggende instans, fremgår det imidlertid klart af dommens præmisser, at de vurderinger, som Menneskerettighedsdomstolen foretog, gælder uden forskel for samtlige de dommere i den nævnte afdeling, der er blevet udnævnt til denne afdeling under tilsvarende omstændigheder og navnlig på grundlag af afgørelse nr. 331/2018.

Ved dom af 21. september 2021 annullerede Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) for det andet afgørelse nr. 331/2018 bl.a. på grundlag af konstateringer og vurderinger, der i vidt omfang overlappede dem, som var indeholdt i dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen.

I lyset af de konstateringer og vurderinger, der fulgte af disse to domme og af dens egen praksis, undersøgte Domstolen, om formodningen for, at kravene til en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF var opfyldt, skulle anses for at være afkræftet i forhold til den forelæggende instans.

I denne henseende anførte Domstolen for det første, at de dommere, der udgjorde den forelæggende instans, var blevet udnævnt til afdelingen for ekstraordinær prøvelse efter indstilling fra domstolsrådet, dvs. et organ, hvori 23 af de 25 medlemmer som følge af lovændringer i 2017 og 2018 ¹⁰ var blevet udpeget af den udøvende og den lovgivende magt eller var medlemmer af disse magter. Den omstændighed, at et organ såsom domstolsrådet, der deltager i proceduren for udnævnelse af dommere, overvejende består af medlemmer valgt af den lovgivende magt, kan ganske vist ikke i sig selv rejse

⁹ Jf. dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 72), omtalt i afsnit II.1 med overskriften »Udnævnelse«.

¹⁰ Artikel 9a i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lov om domstolsrådet) af 12.5.2011, 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 8.12.2017, der trådte i kraft den 17.1.2018, og ved ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om de almindelige domstoles organisation og visse andre love) af 20.5.2018, der trådte i kraft den 27.7.2018.

tvivl om egenskaben af domstol, der forudgående er oprettet ved lov, og om uafhængigheden af de dommere, der udnævnes ved afslutningen af denne procedure. Det kan imidlertid forholde sig anderledes, når denne omstændighed, sammenholdt med andre relevante forhold og de betingelser, hvorunder disse valg er blevet truffet, fører til at fremkalde en sådan tvivl. Lovændringerne vedrørende domstolsrådet fandt sted samtidig med vedtagelsen af en væsentlig reform af Sąd Najwyższy (øverste domstol), som bl.a. omfattede oprettelsen af to nye afdelinger ved den nævnte retsinstans samt nedsættelse af pensionsalderen for dommerne ved denne retsinstans. Disse ændringer indtrådte derfor på et tidspunkt, hvor mange ledige eller nyoprettede dommerstillinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) skulle besættes inden for kort tid.

For det andet var afdelingen for ekstraordinær prøvelse, der således var oprettet ex nihilo, blevet tildelt kompetencer på særligt følsomme områder, såsom valgtvister og sager vedrørende afholdelse af folkeafstemninger samt ekstraordinære sager om annulation af endelige afgørelser hidrørende fra de almindelige domstole eller fra andre afdelinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol).

For det tredje, og parallelt med de ovennævnte lovændringer, blev reglerne vedrørende tilgængelige retsmidler til prøvelse af domstolsrådets afgørelser om indstilling af kandidater til udnævnelse til dommerembeder ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) ændret væsentligt, hvorved sådanne søgsmåls effektivitet blev ophævet. I denne henseende fastslog Domstolen ligeledes, at de begrænsninger, der var blevet indført ved de sidstnævnte ændringer, alene vedrørte søgsmål anlagt til prøvelse af domstolsrådets afgørelser vedrørende forelæggelse af ansøgninger til dommerembeder ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), mens domstolsrådets afgørelser om forelæggelse af ansøgninger til dommerembeder ved de øvrige nationale retter for deres del fortsat var undergivet den almindelige ordning for domstolsprøvelse, der tidligere var gældende ¹¹.

For det fjerde havde Domstolen allerede i dommen i sagen W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) ¹² ligeledes fastslået, at da det medlem af afdelingen for ekstraordinær prøvelse, der var omhandlet i den sag, som gav anledning til den nævnte dom, blev udnævnt på grundlag af afgørelse nr. 331/2018, havde Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), for hvilken der var blevet anlagt et søgsmål med påstand om annulation af denne afgørelse, den 27. september 2018 truffet afgørelse om, at fuldbyrdelsen af afgørelsen skulle udsættes. Denne omstændighed var godtgjort for så vidt angik udnævnelsen af de tre medlemmer, der havde sæde i den forelæggende instans. Den omstændighed, at Republikken Polens præsident i al hast og uden at afvente at få kendskab til begrundelsen for kendelsen af 27. september 2018 foretog de omhandlede udnævnelser på grundlag af afgørelse nr. 331/2018, der ellers var blevet

¹¹ 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 157, 162 og 164), omtalt i afsnit II.1 med overskriften »Udnævnelse«.

¹² 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), omtalt i afsnit II.1 med overskriften »Udnævnelse« og i afsnit II.5 med overskriften »Forflyttelse«.

suspenderet ved den nævnte kendelse, udgjorde således et alvorligt indgreb i det princip om magtens tredeling, der er kendetegnende for en retstats funktionsmåde.

For det femte, og skønt Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) var blevet forelagt et annulationssøgsmål til prøvelse af afgørelse nr. 331/2018 og havde udsat afgørelsen af denne tvist i afventning af Domstolens dom i sagen A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål)¹³, havde den polske lovgiver vedtaget en lov, der bl.a. fastsatte, at ethvert søgsmål til prøvelse af domstolsrådets afgørelser om indstilling til udnævnelse af dommere til Sąd Najwyższy (øverste domstol) var udelukket i fremtiden, og at det var uforholdsmæssigt at træffe afgørelse i de søgsmål af denne art, som fortsat verserede¹⁴. Hvad angår de ændringer, der således blev indført ved den nævnte lov, havde Domstolen imidlertid allerede fastslået, at sådanne lovændringer, navnlig når de blev set i sammenhæng med en række andre kontekstuelle forhold, kunne tyde på, at den polske lovgivende magt handlede med det konkrete formål for øje at forhindre enhver mulighed for domstolsprøvelse af de pågældende afgørelser¹⁵.

For det sjette og sidste præciserede Domstolen, at selv om det var korrekt, at virkningerne af den ovennævnte dom af 21. september 2021 fra Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ikke vedrørte gyldigheden og effektiviteten af de præsidentielle akter om udnævnelse til de pågældende dommerembeder, forholdt det sig ikke desto mindre således, at den akt, hvorved domstolsrådet indstillede en kandidat til udnævnelse til et dommerembede ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), udgjorde en ufravigelig betingelse for, at kandidaten kunne udnævnes til et sådant embede af Republikken Polens præsident.

Sammenfattende fastslog Domstolen, at samtlige de såvel systemiske som faktuelle forhold, der er nævnt ovenfor, og som karakteriserede udnævnelsen til afdelingen for ekstraordinær prøvelse af de tre dommere, der udgjorde den forelæggende instans, havde til følge, at denne instans ikke havde egenskab af en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 2, således at dette kollegium ikke udgjorde en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF. Disse forhold kunne nemlig skabe rimelig tvivl hos borgerne om, hvorvidt de berørte dommere og det dommerkollegium, hvor de havde sæde, var uimodtagelige for eksterne faktorer, navnlig direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt i Polen, og om de var neutrale i forhold til de interesser, som stod over for hinanden. De nævnte forhold kunne således føre til, at disse dommere og denne retsinstant ikke fremstod som

¹³ Dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153), omtalt i afsnit II.1 med overskriften »Udnævnelse«.

¹⁴ Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (lov om ændring af lov om domstolsrådet og lov om forvaltningsretspleje) af 26.4.2019, der trådte i kraft den 23.5.2019.

¹⁵ 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 137 og 138), omtalt i afsnit II.1 med overskriften »Udnævnelse«.

uafhængige og upartiske, hvilket kunne skade den tillid, som domstolene skal indgyde disse borgere i et demokratisk samfund og en retsstat.

2. Uafhængige nationale domstoles ret til at forelægge Domstolen anmodninger om en præjudiciel afgørelse

Dom af 15. juli 2021 (Store Afdeling), Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere) (C-791/19, [EU:C:2021:596](#))

»Traktatbrud – disciplinærordning, der finder anvendelse på dommere – retsstat – dommers uafhængighed – effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – disciplinærforseelser, som skyldes retsafgørelses indhold – uafhængige disciplinære retsinstanser, som er oprettet ved lov – overholdelse af en rimelig frist og af retten til forsvar i disciplinærsager – artikel 267 TEUF – begrænsning af de nationale retters ret og forpligtelse til at forelægge Domstolen anmodninger om præjudiciel afgørelse«

Polen vedtog i 2017 en ny disciplinærordning vedrørende dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) og ved de almindelige domstole. Inden for rammerne af denne lovreform blev der oprettet en ny afdeling, Izba Dyscyplinarna (herefter »disciplinærafdelingen«), ved Sąd Najwyższy (øverste domstol). Denne afdeling fik navnlig til opgave at pådømme disciplinærsager mod dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og, i appelinstansen, disciplinærsager mod dommere ved de almindelige domstole.

Da det var Europa-Kommissionens opfattelse, at Polen ved vedtagelsen af denne nye disciplinærordning havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten¹⁶, anlagde denne institution et traktatbrudssøgsmål ved Domstolen. Kommissionen gjorde bl.a. gældende, at denne disciplinærordning hverken sikrede uafhængigheden eller upartiskheden for disciplinærafdelingen, der udelukkende var sammensat af dommere udvalgt af Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale råd for retsvæsenet, Polen, herefter »domstolsrådet«), hvor 23 af de 25 medlemmer var udpeget af de politiske myndigheder.

I dommen i denne sag gav Domstolens Store Afdeling medhold i det traktatbrudssøgsmål, som Kommissionen havde anlagt. For det første fastslog Domstolen, at denne nye disciplinærordning for dommere skadede deres uafhængighed. For det andet gjorde ordningen det ikke muligt for de pågældende

¹⁶ Kommissionen var af den opfattelse, at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, og i henhold til artikel 267, stk. 2 og 3, TEUF, der fastsætter en mulighed (stk. 2) for visse nationale domstole og en forpligtelse (stk. 3) for andre nationale domstole til at foretage en præjudiciel forelæggelse.

dommere fuldstændigt uafhængigt at overholde de forpligtelser, der påhviler dem inden for rammerne af den præjudicielle forelæggelsesmekanisme.

Domstolen konstaterede, at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 267, stk. 2 og 3, TEUF, idet denne medlemsstat havde tilladt, at retternes beføjelse til at forelægge Domstolen anmodninger om præjudiciel afgørelse blev begrænset af muligheden for at indlede en disciplinærsag. Nationale bestemmelser, hvoraf det følger, at de nationale dommere kan udsættes for disciplinærsager på grund af den omstændighed, at de har forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål, er således ikke tilladte, eftersom de skader de berørte nationale dommers effektive udøvelse af den adgang eller forpligtelse til at indgive en forelæggelse for Domstolen, der er fastsat i disse bestemmelser, såvel som den samarbejdsordning mellem de nationale retter og Domstolen, der således er indført ved traktaterne for at sikre EU-rettens ensartede fortolkning og fulde virkning ¹⁷.

Dom af 23. november 2021 (Store Afdeling), IS (Forelæggelsesafgørelsens ulovlighed) (C-564/19, [EU:C:2021:949](#))

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i straffesager – direktiv 2010/64/EU – artikel 5 – tolke- og oversætterbistandens kvalitet – direktiv 2012/13/EU – ret til information under straffesager – artikel 4, stk. 5, og artikel 6, stk. 1 – retten til information om tiltalen – retten til tolkning og oversættelse – direktiv 2016/343/EU – adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol – artikel 48, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 267 TEUF – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – formaliteten – appel i lovens interesse til prøvelse af en afgørelse om præjudiciel forelæggelse – disciplinærsag – beføjelse for den højere retsinstans til at erklære anmodningen om præjudiciel afgørelse ulovlig«

En dommer ved Pesti Központi Kerületi Bíróság (kredsdomstolen for det centrale Pest, Ungarn) behandlede en straffesag mod en svensk statsborger. Under efterforskningsmyndighedens første afhøring af ham blev den senere tiltalte, som ikke havde kendskab til det ungarske sprog, og som fik bistand fra en svensksproget tolk, informeret om mistanken mod ham. Der forelå imidlertid ingen oplysninger om, hvordan tolken blev udvalgt, og hvordan den pågældendes egnethed blev kontrolleret, eller hvorvidt de kunne forstå hinanden. Der findes nemlig ikke noget officielt register over oversættere og tolke i Ungarn, og det er ikke i den ungarske lovgivning præciseret, hvem der kan udpeges hertil under straffesager eller efter hvilke kriterier. Ifølge den forelæggende ret var hverken advokaten eller retten i stand til at efterprøve kvaliteten af tolkebistanden. På denne baggrund var den forelæggende ret af den opfattelse, at der kunne være tale om en krænkelse af den pågældende persons ret til at blive informeret om sine rettigheder og ret til et forsvar.

¹⁷ Jf. ligeledes dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442), omtalt i afsnit II.7 med overskriften »Disciplinært ansvar«.

Således besluttede denne ret at forelægge Domstolen spørgsmål om, hvorvidt den ungarske lovgivning var forenelig med direktiv 2010/64¹⁸ om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager og med direktiv 2012/13¹⁹ om ret til information under straffesager. I tilfælde af manglende overensstemmelse ønskedes det endvidere oplyst, om straffesagen kunne fortsættes som udeblivelsessag, idet sagen i henhold til ungarsk ret i visse tilfælde kan pådømmes som sådan, når den tiltalte udebliver fra retsmødet.

Efter denne oprindelige forelæggelse for Domstolen traf Kúria (øverste domstol, Ungarn) afgørelse i en appel i lovens interesse, som var iværksat af den ungarske chefanklager til prøvelse af forelæggelsesafgørelsen, og fastslog, at denne afgørelse var ulovlig, uden dog at påvirke retsvirkningerne heraf, med den begrundelse, at de forelagte spørgsmål ikke var relevante og nødvendige for afgørelsen af den pågældende tvist. Af de samme grunde som dem, der lå til grund for afgørelsen fra Kúria (øverste domstol), blev der indledt en disciplinærsag, som i mellemtiden blev trukket tilbage, mod dommeren ved den forelæggende ret. Da dommeren ved den forelæggende ret rejste tvivl om, hvorvidt en sådan disciplinærsag og afgørelsen fra Kúria (øverste domstol) var i overensstemmelse med EU-retten, og om indvirkningen heraf på straffesagen i hovedsagen, indgav dommeren i denne henseende en supplerende anmodning om præjudiciel afgørelse.

For det første fastslog Domstolen (Store Afdeling), at samarbejdsordningen mellem de nationale domstole og Domstolen, som er fastlagt ved artikel 267 TEUF, er til hinder for, at den nationale øverste domstol, efter en appel i lovens interesse, fastslår, at en anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af en lavere retsinstans er ulovlig, uden at påvirke retsvirkningerne af forelæggelsesafgørelsen, med den begrundelse, at de forelagte spørgsmål ikke er relevante og nødvendige for afgørelsen af tvisten i hovedsagen. En sådan legalitetsprøvelse svarer nemlig til den prøvelse, som Domstolen foretager for at afgøre, om en anmodning om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling, hvilken prøvelse Domstolen har enekompetence til at foretage. En sådan konstatering af ulovlighed kan endvidere dels svække autoriteten af de svar, som Domstolen giver, dels begrænse de nationale retters udøvelse af deres kompetence til at indgive en præjudiciel anmodning til Domstolen og kan følgelig begrænse den effektive domstolsbeskyttelse af de rettigheder, som borgerne har i henhold til EU-retten.

Princippet om EU-rettens forrang kræver under sådanne omstændigheder, at en lavere retsinstans ser bort fra en afgørelse fra den øverste domstol i den pågældende medlemsstat. Denne konklusion ændres ikke af den omstændighed, at Domstolen efterfølgende eventuelt kan træffe bestemmelse om, at de præjudicielle spørgsmål, som denne lavere retsinstans har forelagt, ikke kan antages til realitetsbehandling.

For det andet fastslog Domstolen, at EU-retten er til hinder for, at der indledes en disciplinærsag mod en national dommer for at have forelagt Domstolen et præjudicielt

¹⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/64/EU af 20.10.2010 om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager (EUT 2010, L 280, s. 1).

¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/13/EU af 22.5.2012 om ret til information under straffesager (EUT 2012, L 142, s. 1).

spørgsmål, idet selve udsigten til at blive udsat herfor kan skade den ordening, der er fastsat i artikel 267 TEUF, og dommerens uafhængighed, som har væsentlig betydning for, at denne ordening er velfungerende. En sådan disciplinærsag kan endvidere afholde samtlige nationale retter fra at indgive præjudicielle anmodninger, hvilket kan bringe den ensartede anvendelse af EU-retten i fare.

Dom af 21. december 2021 (Store Afdeling), Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, [EU:C:2021:1034](#))

»Præjudiciel forelæggelse – beslutning 2006/928/EF – mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption – karakter og retsvirkninger – bindende for Rumænien – retsstat – dommeres uafhængighed – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – bekæmpelse af korruption – beskyttelse af Unionens finansielle interesser – artikel 325, stk. 1, TEUF – BFI-konventionen – straffesager – domme afsagt af Curtea Constituțională (forfatningsdomstol, Rumænien) vedrørende lovligheden af anvendelsen af visse beviser og sammensætningen af dommerkollegier på området for alvorlig korruption – de nationale domstoles forpligtelse til at sikre den fulde virkning af afgørelserne fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) – dommeres disciplinæransvar i tilfælde af manglende overholdelse af disse afgørelser – beføjelse til at undlade at anvende afgørelser fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol), som ikke er i overensstemmelse med EU-retten – princippet om EU-rettens forrang«

De pågældende sager lå i forlængelse af reformen af retsvæsenet på området for bekæmpelse af korruption i Rumænien, som allerede havde været genstand for en tidligere dom fra Domstolen²⁰. Denne reform har været genstand for overvågning på EU-plan siden 2007 i medfør af den mekanisme for samarbejde og kontrol, der blev indført ved beslutning 2006/928 i forbindelse med Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union (herefter »MSK«).

I forbindelse med disse sager opstod spørgsmålet, om anvendelsen af den retspraksis, der følger af forskellige afgørelser fra Curtea Constituțională a României (forfatningsdomstol, Rumænien) vedrørende de strafferetsplejeregler, som finder anvendelse på området for svig og korruption, kan være i strid med EU-retten, herunder navnlig de bestemmelser i EU-retten, der har til formål at beskytte Unionens finansielle interesser, sikringen af dommeres uafhængighed og retsstatsprincippet samt princippet om EU-rettens forrang.

I sagerne C-357/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19 havde Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien) dømt flere personer, herunder tidligere parlamentarikere og ministre, for lovovertrædelser i form af momssvig, korruption og handel med indflydelse, bl.a. i forbindelse med forvaltningen af EU-midler. Curtea

²⁰ 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), omtalt i afsnit II.8 med overskriften »Personligt ansvar, dommeres immunitet og suspension«.

Constituțională a României (forfatningsdomstol) ophævede disse afgørelser på grund af dommerkollegiernes ulovlige sammensætning med den begrundelse dels, at de sager, som Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) havde truffet afgørelse om i første instans, burde have været afgjort af et dommerkollegium, der var specialiseret på området for korruption²¹, dels at alle dommerne i dommerkollegiet i de sager, som Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) havde truffet afgørelse om i appellen, burde have været udpeget ved lodtrækning²².

I sag C-379/19 var der blevet indledt straffesager ved Tribunalul Bihor (retten i første instans i Bihor, Rumænien) mod flere personer, der var tiltalt for korruption og handel med indflydelse. I forbindelse med en anmodning om udelukkelse af beviser skulle denne ret tage stilling til, om den skulle anvende en praksis fra Curtea Constituțională a României (forfatningsdomstol), som havde erklæret den indsamling af beviser i straffesager, der var blevet foretaget med deltagelse af den rumænske efterretningstjeneste, forfatningsstridig, hvilket medførte, at de omhandlede beviser med tilbagevirkende kraft blev udelukket fra straffesagen²³.

I disse sammenhænge forelagde Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) og Tribunalul Bihor (retten i første instans i Bihor) Domstolen spørgsmål om foreneligheden af disse afgørelser fra Curtea Constituțională a României (forfatningsdomstol) med EU-retten²⁴. Indledningsvis ønskede Tribunalul Bihor (retten i første instans i Bihor) oplyst, om MSK og de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet inden for rammerne af denne mekanisme, er bindende²⁵. Herefter rejste Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) spørgsmålet, om der forelå en eventuel systemisk risiko for straffrihed på området for bekæmpelse af svig og korruption. Endelig ønskede disse retsinstanser ligeledes oplyst, om princippet om EU-rettens forrang og princippet om dommeres uafhængighed gav dem mulighed for at undlade at anvende en afgørelse fra Curtea Constituțională a României (forfatningsdomstol), selv om dommeres manglende overholdelse af en afgørelse fra Curtea Constituțională a României (forfatningsdomstol) i henhold til rumænsk ret udgør en disciplinær forseelse.

Princippet om EU-rettens forrang er til hinder for en national bestemmelse om, at de nationale retter vil ifalde disciplinære sanktioner, hvis de undlader at anvende afgørelser fra Curtea Constituțională a României (forfatningsdomstol), der er i strid med EU-retten.

Domstolen bemærkede, at den i sin praksis vedrørende EØF-traktaten har udviklet princippet om EU-rettens forrang, der begrundet denne rets forrang frem for medlemsstaternes ret. I denne forbindelse har Domstolen fastslået, at den

²¹ Dom af 3.7.2019, nr. 417/2019.

²² Dom af 7.11.2018, nr. 685/2018.

²³ Dom af 16.2.2016, nr. 51/2016, af 4.5.2017, nr. 302/2017, og af 16.1.2019, nr. 26/2019.

²⁴ Artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, artikel 325, stk. 1, TEUF, artikel 2 i konventionen udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, undertegnet i Bruxelles den 26.7.1995 og vedlagt som bilag til Rådets retsakt af 26.7.1995 (EFT 1995, C 316, s. 48), og beslutning 2006/928.

²⁵ Ifølge dom af 6.3.2018, nr. 104/2018, afsagt af Curtea Constituțională a României (forfatningsdomstol) kan beslutning 2006/928 ikke udgøre en referenceregulering i forbindelse med en efterprøvelse af forfatningsmæssigheden.

omstændighed, at der ved EØF-traktaten er indført en særlig retsorden, som medlemsstaterne har accepteret på grundlag af gensidighed, har til følge, at de hverken kan påberåbe sig en senere ensidig foranstaltning over for denne retsorden eller i forhold til den ret, der er affødt af EØF-traktaten, påberåbe sig nationale retsregler, uanset hvilke regler der er tale om, uden at det medfører, at denne ret mister sin fællesskabsretlige karakter, og uden at selve retsgrundlaget for Fællesskabet anfægtes. Desuden kan fællesskabsrettens bindende virkning ikke variere fra medlemsstat til medlemsstat til fordel for senere nationale lovgivninger uden at bringe virkeliggørelsen af EØF-traktatens mål i fare eller medføre en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som er forbudt i henhold til denne traktat. Domstolen har således fastslået, at skønt EØS-traktaten er indgået i form af en international aftale, udgør den det forfatningsmæssige grundlag for et retsfællesskab, og at de væsentligste kendetegn ved den herved skabte fællesskabsorden først og fremmest er dens forrang i forhold til medlemsstaternes retssystemer samt den direkte virkning af en række bestemmelser, der gælder for medlemsstaternes borgere og for staterne selv.

Domstolen anførte videre, at disse væsentlige kendetegn ved Unionens retsorden og betydningen af den overholdelse, som den har krav på, er blevet bekræftet ved, at traktaterne om ændring af EØF-traktaten og navnlig Lissabontraktaten er blevet ratificeret uden forbehold. Ved vedtagelsen af denne sidstnævnte traktat anførte konferencen mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer nemlig udtrykkeligt i erklæring nr. 17 om forrang, der er knyttet som bilag til slutakten fra den regeringskonference, der vedtog Lissabontraktaten, at traktaterne og den ret, der vedtages af Unionen på grundlag af traktaterne, i overensstemmelse med Domstolens faste retspraksis har forrang frem for medlemsstaternes ret på de betingelser, der er fastlagt i nævnte retspraksis.

Domstolen tilføjede, at eftersom artikel 4, stk. 2, TEU bestemmer, at Unionen respekterer medlemsstaternes lighed for traktaterne, kan denne kun overholde en sådan lighed, hvis det i medfør af princippet om EU-retten forrang er umuligt for medlemsstaterne at lade en hvilken som helst ensidig foranstaltning gå forud for Unionens retsorden. I denne sammenhæng bemærkede Domstolen endvidere, at det under udøvelsen af dens enekompetence til at give den endelige fortolkning af EU-retten tilkommer den at præcisere rækkevidden af princippet om EU-retten forrang i forhold til de relevante bestemmelser i EU-retten, idet denne rækkevidde hverken kan afhænge af fortolkningen af bestemmelser i national ret eller af en national retsinstans' fortolkning af EU-retlige bestemmelser, der ikke svarer til Domstolens fortolkning.

Ifølge Domstolen er de virkninger, der er knyttet til princippet om EU-retten forrang, bindende for alle organer i en medlemsstat, uden at de interne bestemmelser, herunder forfatningsbestemmelser, kan være til hinder herfor. De nationale retter er forpligtede til af egen drift at undlade at anvende enhver national lovgivning eller praksis, der er i strid med en EU-retlig bestemmelse, der har direkte virkning, uden at de behøver at

anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne nationale lovgivning eller praksis ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel.

Desuden udgør den omstændighed, at de nationale dommere kan indbringe en sag for Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF, hvilket henhører under deres enekompetence, uden herved at være udsat for disciplinære procedurer eller sanktioner for at have udøvet muligheden herfor, en garanti, der er uløseligt forbundet med de nationale dommers uafhængighed. I tilfælde af, at en dommer ved de almindelige nationale domstole, i lyset af en dom fra Domstolen, måtte finde, at den nationale forfatningsdomstols praksis er i strid med EU-retten, må den omstændighed, at denne nationale dommer undlader at anvende den nævnte retspraksis, ikke medføre, at den pågældende ifalder disciplinært ansvar.

II. De kompetente nationale dommers og domstoles uafhængighed med hensyn til at anvende EU-retten

Domstolen har i en lang række domme, der er afsagt i forbindelse med såvel præjudicielle sager som traktatbrudssager, fortolket artikel 19 TEU og chartrets artikel 47 i sammenhæng med artikel 2 TEU, hvorefter Unionen bl.a. er baseret på retsstatsprincippet. Denne primærretlige ramme har givet Domstolen lejlighed til at fastsætte de krav, der følger af princippet om domstolenes uafhængighed, som de nationale retter skal overholde, idet kravene spænder fra udnævnelse af dommere til deres pensionering. I dette kapitel gennemgås Domstolens praksis hvad angår de forskellige trin i dommernes karriere.

Det fremgår af denne praksis, at princippet om uafhængighed dækker to aspekter. Det første, eksterne, aspekt forudsætter, at instansen er beskyttet mod eventuelle indgreb og pres udefra, der kan bringe dets medlemmers uafhængige bedømmelse af de tvister, de får forelagt, i fare. Det andet, interne, aspekt hænger sammen med betingelsen om upartiskhed og vedrører det forhold, at der skal være den samme afstand til tvistens parter og deres respektive interesser for så vidt angår tvistens genstand ²⁶.

²⁶ Dom af 19.9.2006, Wilson (C-506/04, [EU:C:2006:587](#)), præmis 50-52, af 31.1.2013, D. og A. (C-175/11, [EU:C:2013:45](#)), præmis 96, og, senest, dom af 21.12.2023, Krajowa Rada Sądownictwa (En dommers forbliven i sit embede) (C-718/21, [EU:C:2023:1015](#)), præmis 61, omtalt i afsnit I.1 med overskriften »Begrebet »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF«.

1. Udnævnelse

Dom af 19. november 2019 (Store Afdeling), A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, [EU:C:2019:982](#))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2000/78/EF – ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv – forbud mod forskelsbehandling på grund af alder – nedsættelse af pensionsalderen for dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) – artikel 9, stk. 1 – søgsmålsret – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – effektiv domstolsbeskyttelse – princippet om dommeres uafhængighed – oprettelse af et nyt kammer ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), som bl.a. har kompetence vedrørende sager om pensioneringen af dommere ved denne retsinstans – afdeling bestående af dommere, der for nylig er udnævnt af Republikken Polens præsident efter indstilling fra det nationale domstols- og anklageråd – nævnte råds uafhængighed – kompetence til at undlade at anvende national lovgivning, der er i strid med EU-retten – EU-rettens forrang«

I dommen, der blev afsagt i forbindelse med en fremskyndet procedure, fastslog Domstolen (Store Afdeling), at retten til en effektiv domstolsprøvelse, som sikres ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og bekræftes inden for et specifikt område af direktiv 2000/78, er til hinder for, at tvister vedrørende anvendelsen af EU-retten kan henhøre under enekompetencen for en instans, der ikke er en uafhængig og upartisk domstol. Ifølge Domstolen er dette tilfældet, når de objektive betingelser, som den omhandlede instans er blevet oprettet under, dens kendetegn og den måde, hvorpå dens medlemmer er blevet udnævnt, har en sådan karakter, at disse forhold rejser rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt denne instans er uimodtagelig for påvirkninger udefra, og navnlig i forhold til direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt, og om, hvorvidt den er neutral i forhold til de interesser, som står over for hinanden. Disse forhold kan således føre til, at denne instans ikke fremstår som uafhængig og upartisk, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund. Det tilkom den forelæggende ret under hensyntagen til alle de relevante oplysninger, den rådede over, at afgøre, om dette faktisk var tilfældet for så vidt angik den nye disciplinærafdeling ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen). I så fald forpligtede princippet om EU-rettens forrang den forelæggende ret til at undlade at anvende en national bestemmelse, der forbeholdt denne disciplinærafdeling retten til at påkende tvister vedrørende pensionering af dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), således at disse tvister kunne undersøges af en retsinstans, der opfyldte kravene til uafhængighed og upartiskhed, og som ville have kompetence inden for det omhandlede område, hvis den nævnte bestemmelse ikke var til hinder for dette.

I de sager, der verserede for den forelæggende ret, havde tre polske dommere (ved Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) og ved Sąd Najwyższy (øverste domstol)) bl.a. påberåbt sig tilsidesættelser af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af alder med hensyn til beskæftigelse som følge af deres

tidlige pensionering i henhold til den nye lov ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8. december 2017. Selv om denne lov efter en ændring i 2018 ikke længere vedrørte dommere, der som sagsøgerne i hovedsagerne allerede udøvede deres embede ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), da denne lov trådte i kraft, og selv om disse sagsøgere følgelig var fortsat eller var blevet genindsat i deres embeder, vurderede den forelæggende ret alligevel, at den stod over for et processuelt problem. Selv om den omhandlede type af tvister normalt henhørte under kompetencen for den nyligt oprettede disciplinærafdeling ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), nærede den forelæggende ret tvivl om, hvorvidt den skulle undlade at anvende de nationale bestemmelser om fordelingen af retlig kompetence grundet tvivlen om denne instans' uafhængighed og efter omstændighederne selv træffe afgørelse vedrørende realiteten i disse tvister.

Domstolen bemærkede for det første – efter at have fastslået, at såvel artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder som artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU fandt anvendelse – at kravet om retsinstansernes uafhængighed er en del af kerneindholdet i retten til en effektiv retsbeskyttelse og i den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, hvilke rettigheder selv har afgørende betydning som garant for beskyttelsen af samtlige de rettigheder, som borgerne afleder af EU-retten, og for bevarelsen af medlemsstaternes fælles værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, herunder retsstatsprincippet. Derefter henviste Domstolen detaljeret til sin praksis om rækkevidden af dette krav om uafhængighed og anførte navnlig, at retsinstansernes uafhængighed i overensstemmelse med det princip om magtens tredeling, som er kendetegnende for en retsstats funktionsmåde, skal sikres i forhold til den lovgivende og den udøvende magt.

Domstolen fremhævede for det andet de konkrete forhold, der skulle undersøges af den forelæggende ret, for at den kunne vurdere, om disciplinærafdelingen ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) ydede tilstrækkelige garantier for uafhængighed.

Indledningsvis bemærkede Domstolen, at den omstændighed alene, at dommerne ved disciplinærafdelingen blev udnævnt af republikkens præsident, ikke var af en sådan karakter, at den skabte en afhængighed af den politiske magt, eller rejste tvivl om deres upartiskhed, hvis dommerne, når de først var udnævnt, ikke var påvirket af nogen form for pression og ikke modtog instrukser i udøvelsen af deres funktioner. I øvrigt var den forudgående medvirken af Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale råd for retsvæsenet, herefter »domstolsrådet«), som var betroet opgaven med at indstille dommerne med henblik på deres udnævnelse, egnet til objektivt set at begrænse den skønsmargen, som republikkens præsident rådede over, på betingelse af, at dette organ selv var tilstrækkeligt uafhængigt af den lovgivende og den udøvende magt og således af republikkens præsident. Domstolen præciserede vedrørende dette emne, at der skulle tages hensyn til såvel de faktiske som retlige forhold, der på en gang vedrørte de betingelser, hvorunder medlemmerne af domstolsrådet blev udpeget, og den måde, hvorpå det konkret udfyldte sin rolle som vogter af retsinstansernes og dommernes

uafhængighed. Domstolen anførte ligeledes, at rækkevidden af den retslige kontrol med domstolsrådets indstillinger skulle efterprøves, for så vidt som republikkens præsidents afgørelser om udnævnelse ikke som sådan kunne gøres til genstand for en sådan efterprøvelse.

Domstolen fremhævede endvidere andre forhold, som mere direkte karakteriserede disciplinærafdelingen. Eksempelvis anførte den, at det i den særlige sammenhæng, der fulgte af den stærkt omdiskuterede vedtagelse af bestemmelserne i den nye lov om den øverste domstol, som Domstolen i sin dom af 24. juni 2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531)²⁷, fastslog var i strid med EU-retten, var relevant, at disciplinærafdelingen var blevet tillagt enekompetence med henblik på at påkende tvister vedrørende pensioneringen af dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) som følge af denne lov, at den udelukkende skulle sammensættes af nyudnævnte dommere, og endvidere at det fremgik, at disciplinærafdelingen havde en særlig høj grad af autonomi inden for Sąd Najwyższy (øverste domstol). Domstolen præciserede flere gange i almindelighed, at selv om hver af de undersøgte omstændigheder, når de blev betragtet isoleret, ikke med sikkerhed medførte tvivl om denne instans' uafhængighed, kunne det forholde sig anderledes, når de blev vurderet samlet.

Dom af 2. marts 2021 (Store Afdeling), A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, [EU:C:2021:153](#))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – retsstat – effektiv retsbeskyttelse – princippet om dommeres uafhængighed – procedure for udnævnelse til et dommerembede ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) – udnævnelse ved præsidenten for Republikken Polen på grundlag af en afgørelse fra det nationale domstolsråd – dette råds manglende uafhængighed – det retsmiddel, som er tilgængeligt med henblik på prøvelse af en sådan afgørelse, er ikke effektivt – dom afsagt af Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol, Polen) om ophævelse af den bestemmelse, der ligger til grund for den forelæggende rets kompetence – vedtagelse af en lovgivning, hvorefter verserende sager automatisk indstilles, og hvorefter alle fremtidige søgsmål i sådanne sager udelukkes – artikel 267 TEUF – de nationale retters ret og/eller pligt til at foretage en præjudiciel forelæggelse og opretholde denne – artikel 4, stk. 3, TEU – princippet om loyalt samarbejde – EU-rettens forrang – beføjelse til at undlade at anvende nationale bestemmelser, der er i strid med EU-retten«

Ved afgørelser vedtaget i august 2018 havde Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale domstolsråd, Polen, herefter »domstolsrådet«) besluttet ikke at forelægge Republikken Polens præsident indstillinger om udnævnelse af fem personer (herefter »sagsøgerne«) til dommerembeder ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), men at indstille andre kandidater til disse embeder. Sagsøgerne anlagde søgsmål til prøvelse af disse afgørelser ved Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager,

²⁷ Dom omtalt i afsnit II.9 med overskriften »Dommeres uafsættelighed og pensionsalder«.

Polen), den forelæggende ret. Sådanne søgsmål var på daværende tidspunkt reguleret ved ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lov om det nationale domstolsråd, herefter »lov om domstolsrådet«), som ændret ved en lov vedtaget i juli 2018. Denne lov fastsatte for det første, at såfremt alle deltagerne i en procedure for udnævnelse til et dommerembede ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) ikke anfægtede den omhandlede afgørelse fra domstolsrådet, blev denne endelig for så vidt angår den kandidat, der var blevet indstillet til dette embede, således at denne kunne udnævnes af republikkens præsident. Desuden kunne en eventuel annullation af en sådan afgørelse efter søgsmål anlagt med påstand herom af en deltager, som ikke var blevet indstillet til udnævnelse, ikke føre til en ny vurdering af sidstnævntes situation med henblik på eventuel ansættelse i det omhandlede embede. For det andet kunne et sådant søgsmål i henhold til samme lovs ordning ikke støttes på et anbringende om en ukorrekt vurdering af kandidaternes opfyldelse af de kriterier, der blev taget hensyn til ved vedtagelsen af afgørelsen om at fremlægge indstillingen om udnævnelse. Den forelæggende ret fandt, at en sådan ordning i praksis ophævede enhver effektiv virkning af et søgsmål anlagt af en deltager, som ikke var blevet indstillet til udnævnelse, og den forelagde derfor i sin første anmodning om præjudiciel afgørelse Domstolen spørgsmål om ordningens forenelighed med EU-retten.

Efter denne første forelæggelse blev loven om domstolsrådet atter ændret i 2019. Som følge af denne ændring blev det for det første umuligt at anlægge søgsmål til prøvelse af domstolsrådets afgørelser om at indstille eller ikke indstille kandidater til udnævnelse til dommerembeder ved Sąd Najwyższy (øverste domstol). For det andet blev det ved denne ændring fastsat, at sådanne, fortsat verserende, søgsmål automatisk skulle indstilles, hvorved den forelæggende ret de facto blev frataget kompetencen til at træffe afgørelse i denne type søgsmål og muligheden for at få besvaret de præjudicielle spørgsmål, som den havde forelagt Domstolen. Under disse omstændigheder anmodede den forelæggende ret i sin supplerende anmodning om præjudiciel afgørelse Domstolen om at oplyse, om denne nye ordning var i overensstemmelse med EU-retten.

For det første fastslog Domstolens Store Afdeling indledningsvis, at både samarbejdsordningen mellem de nationale domstole og Domstolen, som er fastlagt ved artikel 267 TEUF, og princippet om loyalt samarbejde som fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU er til hinder for lovændringer som de nævnte, der blev gennemført i Polen i 2019, såfremt det fremgår, at de specifikt har bevirket, at Domstolen forhindres i at træffe afgørelse om præjudicielle spørgsmål som dem, den var blevet forelagt af den forelæggende ret, og at enhver mulighed for en national ret for i fremtiden på ny at forelægge tilsvarende spørgsmål udelukkes. Domstolen præciserede i denne henseende, at det tilkom den forelæggende ret, på grundlag af alle de relevante forhold og navnlig den sammenhæng, hvori den polske lovgiver havde vedtaget disse ændringer, at vurdere, om dette var tilfældet i den foreliggende sag.

Herefter udtalte Domstolen, at medlemsstaternes pligt til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre borgerne en effektiv retsbeskyttelse

på de områder, der er omfattet af EU-retten, som fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, ligeledes kan være til hinder for denne type lovændringer. Dette er tilfældet, såfremt det fremgår – hvilket det ligeledes tilkom den forelæggende ret at vurdere på grundlag af alle de relevante forhold – at disse ændringer kan rejse rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt de dommere, som udnævnes på grundlag af domstolsrådets afgørelser, er uimodtagelige for påvirkning udefra, og navnlig for direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt, og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden. Sådanne ændringer kan således føre til, at disse dommere ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat.

For at nå til denne konklusion henviste Domstolen til, at de garantier for uafhængighed og upartiskhed, som kræves efter EU-retten, forudsætter, at der findes regler for udnævnelse af dommere. Domstolen fremhævede i øvrigt domstolsrådets afgørende rolle i proceduren for udnævnelse til et dommerembede ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), idet den akt, som rådet vedtager om indstillingen, udgør en ufravigelig betingelse for, at kandidaten efterfølgende kan udnævnes. Den grad af uafhængighed, som domstolsrådet nyder i forhold til den lovgivende og den udøvende magt i Polen, kan således være relevant ved vurderingen af, om de dommere, som rådet udvælger, vil være i stand til at opfylde kravene om uafhængighed og upartiskhed. Domstolen anførte desuden, at den eventuelt manglende mulighed for domstolsprøvelse i forbindelse med en procedure for udnævnelse til dommerembeder ved en national øverste retsinstans kan vise sig at være problematisk, såfremt alle relevante kontekstuelle forhold, der kendetegner en sådan procedure i den omhandlede medlemsstat, kan skabe tvivl af systemisk karakter i offentligheden om, hvorvidt de dommere, der udnævnes efter denne procedure, er uafhængige og upartiske. Domstolen præciserede i denne henseende, at såfremt den forelæggende ret på grundlag af alle de relevante omstændigheder, som den havde nævnt i forelæggelsesafgørelsen, og navnlig de lovændringer, som for nylig havde berørt proceduren for udpegning af domstolsrådets medlemmer, måtte konkludere, at dette råd ikke giver tilstrækkelige garantier for uafhængighed, vil adgang til domstolsprøvelse for kandidater, som ikke er blevet udvalgt, være nødvendig for at medvirke til at beskytte proceduren for udnævnelse af de pågældende dommere mod direkte og indirekte påvirkning og i sidste instans undgå, at den nævnte rimelige tvivl kan opstå.

Endelig fastslog Domstolen, at såfremt den forelæggende ret nåede til den konklusion, at vedtagelsen af lovændringerne i 2019 skete i strid med EU-retten, forpligter princippet om EU-rettens forrang denne ret til at undlade at anvende disse ændringer, uanset om de er fastsat ved lov eller i forfatningen, og fortsat påtage sig den kompetence, som den tidligere havde til at træffe afgørelse i de sager, som var indbragt for den inden indførelsen af ændringerne.

For det andet fandt Domstolen, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er til hinder for lovændringer som de nævnte, der blev gennemført i Polen i 2018, såfremt det fremgår, at de kan rejse rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt de således udnævnte dommere er uimodtagelige for påvirkning udefra og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden, og således kan føre til, at disse dommere ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat.

Det tilkom i sidste ende den forelæggende ret at tage stilling til, om dette var tilfældet i den foreliggende sag. Med hensyn til de betragtninger, som den forelæggende ret skulle tage hensyn til i denne henseende, fremhævede Domstolen, at de nationale bestemmelser om den domstolsprøvelse, der kan foretages i forbindelse med en procedure for udnævnelse til dommerembeder ved en national øverste retsinstans, kan vise sig at være problematiske med hensyn til de krav, der følger af EU-retten, såfremt de ophæver effektiviteten af den søgsmålsadgang, som hidtil har eksisteret. Domstolen bemærkede for det første, at den omhandlede søgsmålsadgang efter lovændringerne i 2018 nu ingen reel effektiv virkning har og kun tilsyneladende giver adgang til domstolsprøvelse. Domstolen fremhævede for det andet, at de kontekstuelle forhold vedrørende alle de øvrige reformer, som for nylig havde berørt Sąd Najwyższy (øverste domstol) og domstolsrådet, også skulle tages betragtning i den foreliggende sag. Domstolen bemærkede i denne henseende ud over den nævnte tvivl vedrørende domstolsrådets uafhængighed den omstændighed, at lovændringerne i 2018 blev indført, meget kort tid inden domstolsrådet i sin nye sammensætning skulle tage stilling til de ansøgninger, såsom sagsøgernes, der var blevet indgivet til et aneligt antal dommerembeder, som skulle besættes ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), og som var blevet erklæret ledige eller var nyoprettet som følge af ikrafttrædelsen af forskellige ændringer i loven om den øverste domstol.

Endelig præciserede Domstolen, at hvis den forelæggende ret nåede til den konklusion, at lovændringerne i 2018 tilsidesatte EU-retten, ville den i henhold til princippet om EU-rettens forrang have pligt til at undlade at anvende disse ændringer og i stedet anvende de tidligere gældende nationale bestemmelser, idet den selv skulle udøve prøvelsen i henhold til sidstnævnte bestemmelser.

Dom af 20. april 2021 (Store Afdeling), Repubblika (C-896/19, [EU:C:2021:311](#))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 2 TEU – Unionens værdier – retsstatsprincip – artikel 49 TEU – tiltrædelse af Unionen – opretholdelse af niveauet for beskyttelse af Unionens værdier – effektiv retsbeskyttelse – artikel 19 TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – anvendelsesområde – en medlemsstats dommeres uafhængighed – udnævnelsesprocedure – premierministerens beføjelse – medvirken af et udvalg for udnævnelse af dommere«

Repubblika er en sammenslutning, der har til formål at fremme retsbeskyttelsen og beskyttelsen af retsstatsprincippet i Malta. Efter at der var blevet udnævnt nye dommere i april 2019, indbragte sammenslutningen en *actio popularis* ved Prim'Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (domstol i civile sager (første afdeling) som forfatningsdomstol, Malta), hvorunder den navnlig anfægtede proceduren for udnævnelse af dommere i Malta som reguleret ved forfatningen ²⁸. De omhandlede forfatningsbestemmelser, som har været uændrede i perioden fra vedtagelsen heraf i 1964 til en reform i 2016, tillægger Il-Prim Ministru (premierministeren, Malta) beføjelse til at indstille til republikkens præsident at udnævne en kandidat til et dommerembede. I praksis har premierministeren således en afgørende beføjelse ved udnævnelsen af dommere i Malta, hvilket ifølge Repubblika rejser tvivl om disse dommers uafhængighed. Kandidaterne skal dog opfylde visse betingelser, som ligeledes er fastsat i forfatningen, og siden reformen i 2016 har der været nedsat et dommerudnævnelsesudvalg, der har til opgave at bedømme kandidaterne og afgive en udtalelse til premierministeren.

På denne baggrund besluttede den domstol, ved hvilken sagen var anlagt, at forelægge Domstolen et spørgsmål om foreneligheden af den maltesiske ordning for udnævnelse af dommere med EU-retten og nærmere bestemt artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Det bemærkes, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU pålægger medlemsstaterne at indføre de retsmidler, der er nødvendige for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, og at chartrets artikel 47 fastsætter retten til effektive retsmidler for enhver person, der i en given sag påberåber sig en rettighed, som den pågældende udleder af EU-retten.

Domstolen (Store Afdeling) fastslog, at EU-retten ikke er til hinder for nationale forfatningsbestemmelser såsom bestemmelserne i maltesisk ret om udnævnelse af dommere. Det fremgik nemlig ikke, at disse bestemmelser kunne føre til, at dommerne ikke fremstod som uafhængige og upartiske, hvilket ville kunne skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat.

Domstolen fastslog først, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU kunne finde anvendelse i det foreliggende tilfælde, eftersom søgsmålet vedrørte anfægtelse af foreneligheden med EU-retten af bestemmelser i national ret, som regulerer proceduren for udnævnelse af dommere, der kan anmodes om at træffe afgørelse vedrørende spørgsmål om anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, og som angiveligt kan påvirke deres uafhængighed. Hvad angår chartrets artikel 47 bemærkede Domstolen, at selv om denne bestemmelse ikke som sådan fandt anvendelse ²⁹, for så vidt som Repubblika ikke påberåbte sig en subjektiv ret støttet på EU-retten, skulle der dog tages hensyn til den ved fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

²⁸ Den maltesiske forfatnings artikel 96, 96A og 100.

²⁹ I overensstemmelse med chartrets artikel 51, stk. 1.

Dernæst fastslog Domstolen, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ikke er til hinder for nationale bestemmelser, som tillægger premierministeren en afgørende beføjelse i proceduren for udnævnelse af dommere, idet de samtidig fastsætter, at der i denne procedure skal medvirke et uafhængigt organ, der navnlig har til opgave at bedømme kandidaterne til et dommerembede og afgive udtalelse til premierministeren.

For at nå frem til denne konklusion fremhævede Domstolen først generelt, at dommernes uafhængighed blandt de krav til en effektiv retsbeskyttelse, som skal opfyldes af de nationale retter, der kan træffe afgørelse vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, har en grundlæggende betydning, navnlig for Unionens retsorden, i flere henseender. Den er således afgørende for, at mekanismen med præjudiciel forelæggelse fastsat i artikel 267 TEUF kan fungere efter hensigten, idet denne mekanisme alene kan aktiveres af en uafhængig retsinstans. Dommernes uafhængighed er desuden en del af kerneindholdet i den grundlæggende ret til en effektiv retsbeskyttelse og til en retfærdig rettergang, som er fastsat i chartrets artikel 47.

Herefter henviste Domstolen til sin nyere praksis³⁰, hvori den har foretaget præciseringer vedrørende de garantier for uafhængighed og upartiskhed, som kræves efter EU-retten. Disse garantier forudsætter bl.a., at der findes regler, som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt dommerne er uimodtagelige for påvirkning udefra – og navnlig for direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt – og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden.

Endelig fremhævede Domstolen, at Unionen i henhold til artikel 49 TEU består af stater, der frit og frivilligt har tilsluttet sig de fælles værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, såsom retsstatsprincippet, som respekterer disse værdier, og som forpligter sig til at fremme dem. En medlemsstat kan således ikke ændre sin lovgivning, særligt om organiseringen af den dømmende magt, på en måde, der medfører en forringelse af beskyttelsen af retsstatsprincippet, som navnlig artikel 19 TEU udmønter. Ud fra dette perspektiv skal medlemsstaterne afholde sig fra at vedtage regler, som ville skade dommernes uafhængighed.

Efter at have foretaget disse præciseringer fandt Domstolen for det første, at indførelsen af dommerudnævnelsesudvalget i 2016 derimod styrkede garantien for de maltesiske dommers uafhængighed i forhold til den situation, der fulgte af de forfatningsbestemmelser, som var gældende ved Maltas optagelse i Den Europæiske Union. Domstolen bemærkede i denne henseende, at et sådant organs medvirken principielt kan bidrage til at objektivisere proceduren for udnævnelse af dommere ved at begrænse den skønsmargen, som premierministeren råder over på området, såfremt

³⁰ Jf. f.eks. 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), og af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153), omtalt i nærværende afsnit.

dette organ selv er tilstrækkeligt uafhængigt. I det foreliggende tilfælde fastslog Domstolen, at en række regler syntes at kunne sikre denne uafhængighed.

Domstolen fremhævede for det andet, at selv om premierministeren har visse beføjelser ved udnævnelsen af dommere, er udøvelsen af disse beføjelser begrænset af de krav om erhvervserfaring, som kandidaterne til dommerembeder skal opfylde, og som er fastsat i forfatningen. Desuden er premierministeren, selv om denne kan beslutte at indstille til republikkens præsident at udnævne en kandidat, som ikke er foreslået af dommerudnævnelsesudvalget, i et sådant tilfælde forpligtet til at meddele navnlig den lovgivende magt begrundelsen herfor. Ifølge Domstolen kan denne beføjelse ikke give anledning til rimelig tvivl med hensyn til de valgte kandidaters uafhængighed, for så vidt som premierministeren kun rent undtagelsesvis udnytter denne beføjelse og holder sig til en streng og effektiv overholdelse af begrundelsespligten.

Dom af 6. oktober 2021 (Store Afdeling), W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, [EU:C:2021:798](#))

»Præjudiciel forelæggelse – retsstat – effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – princippet om dommers uafsættelighed og uafhængighed – forflyttelse af en dommer ved en almindelig domstol uden samtykke – søgsmål – afvisningskendelse afsagt af en dommer ved Sąd Najwyższy (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) (øverste domstol (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager), Polen) – dommer udnævnt af præsidenten for Republikken Polen på grundlag af en afgørelse fra det nationale domstolsråd trods en retsafgørelse om udsættelse af fuldbyrdelsen af denne afgørelse, indtil der foreligger en præjudiciel afgørelse fra Domstolen – dommer, som ikke udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov – EU-rettens forrang – mulighed for at anse en sådan kendelse for at være ugyldig«

I august 2018 blev dommeren W.Ż., der havde sæde i en regional ret i Polen, forflyttet uden sit samtykke fra den afdeling ved retten, som han var tilknyttet, til en anden afdeling ved samme ret. Han indgav en klage over denne forflyttelse til Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale domstolsråd, Polen, herefter »domstolsrådet«), som førte til en afgørelse om, at det var ufornuddent at træffe afgørelse. I november 2018 anlagde W.Ż. sag til prøvelse af denne afgørelse ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), idet han ligeledes anmodede om, at alle dommere i den afdeling, der skulle træffe afgørelse i hans søgsmål, nemlig Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, Polen, herefter »prøvelsesafdelingen«), blev erklæret inhabile. Han var af den opfattelse, at medlemmerne af denne afdeling, henset til måden, hvorpå de var blevet udnævnt, ikke frembød de krævede garantier for uafhængighed og upartiskhed.

I denne henseende anførte Sąd Najwyższy (Izba Cywilna) (øverste domstol (afdelingen for civile sager), Polen), som skulle træffe afgørelse om denne inhabilitetsindsigelse, i forelæggelsesafgørelsen, at der var blevet anlagt sager ved Naczelny Sąd

Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Polen) til prøvelse af domstolsrådets afgørelse nr. 331/2018, hvorved republikkens præsident blev foreslået en liste over nye dommere i prøvelsesafdelingen. Selv om sidstnævnte ret havde truffet bestemmelse om udsættelse af fuldbyrdelsen af denne afgørelse, udnævnte republikkens præsident imidlertid visse af de kandidater, der var indstillet i denne afgørelse, til dommerembeder ved denne prøvelsesafdeling.

I marts 2019 – på et tidspunkt, hvor denne procedure for det første stadig verserede for Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), og hvor sidstnævnte domstol for det andet havde anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende en anden afgørelse fra domstolsrådet, hvorved republikkens præsident blev foreslået en liste over kandidater til dommerembeder ved Sąd Najwyższy (øverste domstol)³¹ – blev en ny dommer udnævnt til prøvelsesafdelingen (herefter »dommeren i prøvelsesafdelingen«) på grundlag af afgørelse nr. 331/2018. Denne nye dommer afsagde som enedommer, uden at råde over sagsakterne og uden at have hørt W.Ż., en kendelse (herefter »den omtvistede kendelse«), hvorved W.Ż.s søgsmål til prøvelse af domstolsrådets afgørelse om, at det var uforholdsmæssigt at træffe afgørelse, blev afvist.

Den forelæggende ret anmodede Domstolen om at oplyse, om en dommer, der er udnævnt under sådanne omstændigheder, udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov som omhandlet i navnlig artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og om at præcisere, hvilke konsekvenser det kunne have for den omtvistede kendelse, hvis en sådan dommer ikke kunne kvalificeres som værende en sådan domstol.

Domstolen (Store Afdeling) udtalte sig i dommen om de omstændigheder, som en national ret skal tage hensyn til med henblik på at afgøre, om der i proceduren for udnævnelse af en dommer foreligger ulovligheder, der kan forhindre, at den pågældende kan anses for at udgøre en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og om de konsekvenser, som princippet om EU-rettens forrang i en sådan situation har for en afgørelse såsom den omtvistede kendelse, afsagt af en sådan dommer.

Domstolen fastslog navnlig, at udnævnelsen af dommeren i prøvelsesafdelingen i strid med den endelige afgørelse fra Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) om udsættelse af fuldbyrdelsen af domstolsrådets afgørelse nr. 331/2018, og uden at afvente Domstolens dom i sagen A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (sag C-824/18)³², skadede effektiviteten af den ordning med præjudicielle forelæggelser, der er indført ved artikel 267 TEUF. Da denne udnævnelse fandt sted, ville den ventede besvarelse fra Domstolen i denne sag nemlig kunne medføre, at Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i

³¹ Dvs. i den sag, der gav anledning til dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153), omtalt i nærværende afsnit.

³² Dom omtalt i nærværende afsnit.

forvaltningsretlige sager) efter omstændighederne ville skulle annullere domstolsrådets afgørelse nr. 331/2018 i sin helhed.

Hvad angår de øvrige omstændigheder i forbindelse med udnævnelsen af dommeren i prøvelsesafdelingen bemærkede Domstolen ligeledes, at den for nylig havde fastslået, at visse omstændigheder, som den forelæggende ret havde nævnt, vedrørende ændringer af betydning for sammensætningen af domstolsrådet, som blev foretaget i 2017, kunne give anledning til rimelig tvivl om navnlig dette råds uafhængighed³³. Desuden blev denne udnævnelse foretaget, og den omtvistede kendelse afsagt, selv om der var blevet rejst en inhabilitetsindsigelse for den forelæggende ret mod samtlige dommere, som på daværende tidspunkt havde sæde i prøvelsesafdelingen.

Samlet set kunne de ovennævnte omstændigheder, med forbehold af de endelige vurderinger, som det påhvilede den forelæggende ret at foretage, føre til den konklusion, at udnævnelsen af dommeren i prøvelsesafdelingen skete under åbenbar tilsidesættelse af de grundlæggende regler om udnævnelse af dommere ved den øverste domstol. De samme omstændigheder ville ligeledes kunne danne grundlag for en konklusion fra den forelæggende ret om, at de omstændigheder, hvorunder denne udnævnelse fandt sted, bragte integriteten af resultatet af udnævnelsesprocessen i fare ved at bidrage til at skabe rimelig tvivl i offentligheden og føre til, at dommeren i prøvelsesafdelingen ikke fremstod som uafhængig og upartisk, hvilket kunne skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat.

Følgelig fastslog Domstolen, at en national ret, for hvilken der er rejst en inhabilitetsindsigelse som den i hovedsagen omhandlede, i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og princippet om EU-retten forrang skal anse en kendelse såsom den omtvistede kendelse for at være ugyldig, når dette er absolut nødvendigt, henset til den omhandlede processuelle situation, for at sikre EU-retten forrang, såfremt det fremgår af samtlige de betingelser og omstændigheder, hvorunder processen for udnævnelse af den dommer, der afsagde denne kendelse, er blevet afviklet, at denne ikke udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov som omhandlet i denne bestemmelse.

Dom af 22. marts 2022 (Store Afdeling), Prokurator Generalny m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdeling – udnævnelse (C-508/19, [EU:C:2022:201](#))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 267 TEUF – nødvendigheden af den anmodede fortolkning, for at den forelæggende ret kan afsige sin dom – begreb – disciplinærsag indledt mod en dommer ved en almindelig domstol – udpegelse af den disciplinærdomstol, der har kompetence til at træffe afgørelse i denne sag, af formanden for disciplinærafdelingen ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) – civil søgsmål med påstand om, at det fastslås, at der ikke foreligger et tjenesteforhold mellem formanden for denne disciplinærafdeling og den øverste domstol – den

³³ Jf. i denne retning dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere) (C-791/19, EU:C:2021:596), præmis 104-108, omtalt i afsnit II.7 med overskriften »Disciplinært ansvar«.

forelæggende rets manglende kompetence til at efterprøve gyldigheden af udnævnelsen af en dommer ved den øverste domstol og afvisning af et sådant søgsmål i henhold til national ret – afvisning af anmodningen om præjudiciel afgørelse»

I januar 2019 var der blevet indledt en disciplinærsag mod M.F., som var dommer ved Sąd Rejonowy w P. (retten i første instans i P., Polen), på grund af angivelige forsinkelser med hensyn til behandlingen af de sager, hvori denne dommer skulle træffe afgørelse. På vegne af præsidenten for Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), der leder arbejdet i denne retsinstans' disciplinærafdeling, havde J.M. udpeget Sąd Dyscyplinarny przy Sądzie Apelacyjnym w [...] (disciplinærafdelingen ved appeldomstolen i [...], Polen) til at påkende denne sag.

Da M.F. fandt, at udnævnelsen af J.M. til førstnævnte disciplinærafdeling var behæftet med flere uregelmæssigheder, anlagde M.F. et civilt søgsmål ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) med påstand om, at det blev fastslået, at der ikke forelå et tjenesteforhold mellem J.M. og denne domstol, og med begæring om udsættelse af den disciplinærsag, der var indledt mod M.F. En af afdelingerne ved den øverste domstol, Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (afdelingen for arbejds- og socialsikringssager, herefter »den forelæggende ret«), fik derefter til opgave at behandle dette søgsmål.

Efter at have konstateret, at et dommermandat afspejler et offentligretligt og ikke et civilretligt retsforhold, og at et søgsmål som det i hovedsagen omhandlede således ikke kan være omfattet af anvendelsesområdet for den civile retsplejelov, ønskede den forelæggende ret imidlertid klarlagt, om det princip om effektiv domstolsbeskyttelse, der er fastsat i EU-retten, og den forpligtelse, der i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU påhviler medlemsstaterne, til at påse, at retsinstanser i deres retsordener, som kan træffe afgørelse på områder, der er omfattet af EU-retten, opfylder de krav, som følger af dette princip – og navnlig kravene om, at de er uafhængige, upartiske og forudgående er oprettet ved lov – indebærer, at den forelæggende ret kunne tillægges en beføjelse, som den ikke har i medfør af national ret, til inden for rammerne af hovedsagen at fastslå, at den berørte sagsøgte ikke havde et dommermandat.

I sin dom afsagt af Store Afdeling afviste Domstolen anmodningen om præjudiciel afgørelse. Domstolen fremhævede i denne forbindelse, at dens opgave inden for rammerne af den judicielle opgave, der påhviler Domstolen i medfør af artikel 267 TEUF, ganske vist er at forsyne enhver ret i Unionen med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at den pågældende ret kan løse de reelle tvister, som rejses for den, men at de spørgsmål, der blev forelagt Domstolen i den foreliggende præjudicielle sag, gik ud over rammerne for denne opgave.

Domstolen bemærkede, at de spørgsmål, der forelægges af en national ret, objektivt skal anses for at være nødvendige for løsningen af den tvist, som er indbragt for den pågældende ret, og at det samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, der er indført ved artikel 267 TEUF, således principielt forudsætter, at den forelæggende ret har kompetence til at træffe afgørelse i tvisten i hovedsagen, for at denne ikke kan anses for

at være rent hypotetisk. Selv om Domstolen har anerkendt, at det kan forholde sig anderledes under visse særlige omstændigheder, kunne en sådan løsning ikke anvendes i det foreliggende tilfælde.

For det første anførte den forelæggende ret således selv, at den, når der er anlagt et civilt søgsmål med påstand om, at det fastslås, at der ikke foreligger et retsforhold, i henhold til national ret ikke har den kompetence, der var nødvendig for at træffe afgørelse om lovligheden af den omhandlede udnævnelsesakt.

For det andet havde det civile søgsmål, som M.F. havde anlagt, i realiteten ikke til formål at anfægte eksistensen af et tjenesteforhold mellem J.M. og den øverste domstol eller de rettigheder og forpligtelser, der følger af et sådant forhold, men derimod at anfægte den afgørelse, hvorved J.M. udpegede den disciplinærdomstol, der skulle tillægges kompetence til at træffe afgørelse i disciplinærsagen mod M.F., hvilken sag sidstnævnte i øvrigt anmodede den forelæggende ret om midlertidig udsættelse af. Således vedrørte de spørgsmål, der blev forelagt Domstolen i den foreliggende sag, egentlig en anden tvist end den i hovedsagen omhandlede, og som hovedsagen i realiteten kun var en bisag til. For at besvare disse spørgsmål ville Domstolen derfor være nødsaget til at tage hensyn til denne anden tvists kendetegn frem for at holde sig til udformningen af tvisten i hovedsagen, således som det kræves i henhold til artikel 267 TEUF.

For det tredje bemærkede Domstolen, at eftersom M.F. ikke havde ret til at anlægge et direkte søgsmål til prøvelse af udnævnelsen af J.M. til formand for disciplinærafdelingen ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) eller til prøvelse af den retsakt fra J.M., hvorved den disciplinærdomstol, der skulle behandle tvisten, var blevet udpeget, kunne M.F. for den sidstnævnte retsinstans have fremført den indsigelse, at den omhandlede retsakt om udpegelse tilsidesatte hendes ret til, at nævnte tvist blev pådømt af en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående var oprettet ved lov. I så henseende bemærkede Domstolen desuden, at den havde fastslået, at bestemmelserne i loven om de almindelige domstole, idet de giver formanden for disciplinærafdelingen ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) skønsbeføjelser til at udpege den disciplinærdomstol, der er stedligt kompetent til at påkende disciplinærsager mod dommere ved de almindelige domstole, ikke opfylder det krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, hvorefter sådanne sager skal kunne behandles af en domstol, der er »oprettet ved lov«³⁴. For så vidt som denne bestemmelse opstiller et sådant krav, skal den desuden anses for at have direkte virkning, og princippet om EU-rettens forrang pålægger derfor en således udpeget disciplinærdomstol at undlade at anvende de nationale bestemmelser, i medfør af hvilke den blev udpeget, og dermed at erklære sig inkompetent til at påkende den tvist, der er indbragt for den.

For det fjerde bemærkede Domstolen, at søgsmålet i hovedsagen i det foreliggende tilfælde i det væsentlige havde til formål at opnå en form for ugyldiggørelse erga omnes

³⁴ Dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere) (C-791/19, EU:C:2021:596, præmis 176), omtalt i afsnit I.2. med overskriften »Uafhængige nationale domstoles ret til at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse« og i afsnit II.7 med overskriften »Disciplinært ansvar«.

af udnævnelsen af J.M. til embedet som dommer, selv om national ret ikke tillader og aldrig har tilladt samtlige retsundergivne at anfægte udnævnelsen af dommere ved et direkte søgsmål om annullation eller ugyldiggørelse af en sådan udnævnelse.

Dom af 29. marts 2022 (Store Afdeling), Getin Noble Bank (C-132/20, [EU:C:2022:235](#))

»Præjudiciel forelæggelse – formaliteten – artikel 267 TEUF – begrebet »ret« – artikel 19, stk. 1, TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – retsstat – effektiv retsbeskyttelse – princippet om dommers uafhængighed – domstol, der forudgående er oprettet ved lov – domstolsorgan, hvor et medlem for første gang er blevet udnævnt til embedet som dommer af et politisk organ under den udøvende magt i et ikke-demokratisk styre – funktionsmåden for Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale domstolsråd, Polen) – forfatningsstridighed af den lov, på grundlag af hvilken dette råd er sammensat – mulighed for at kvalificere dette organ som en upartisk og uafhængig domstol i EU-rettens forstand«

I 2017 havde flere forbrugere i Polen anlagt sag ved den kompetente regionale domstol vedrørende den angiveligt urimelige karakter af et vilkår i den kreditaftale, som de havde indgået med banken Getin Noble Bank. Idet sagsøgerne hverken havde fået fuld medhold i første instans eller i appelinstanten, iværksatte de appel ved den forelæggende ret, Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen).

I henhold til national ret var denne domstol med henblik på at undersøge, om den iværksatte appel kunne antages til realitetsbehandling, forpligtet til at efterprøve, om sammensætningen af det dommerkollegium, der havde afsagt den appellerede dom, var forskriftsmæssig. I denne sammenhæng ønskede den forelæggende ret, der var sat med en enkelt dommer, oplyst, om sammensætningen af appeldomstolen var forenelig med EU-retten. Ifølge den forelæggende ret kunne der rejses tvivl om uafhængigheden og upartiskheden af de tre dommere ved appeldomstolen på grund af omstændighederne omkring deres udnævnelse til dommere.

I denne henseende henviste den forelæggende ret for det første til den omstændighed, at den første udnævnelse af en af dommerne (FO) til denne stilling var resultatet af en afgørelse vedtaget af et organ i det ikke-demokratiske styre, som fandtes i Polen inden landets tiltrædelse af Den Europæiske Union, og til den omstændighed, at han var blevet opretholdt i denne stilling efter dette styres ophør, uden at han havde aflagt et nyt dommerløfte, og idet han bevarede den anciennitet, som han havde opnået, da det nævnte styre var på plads ³⁵. For det andet var de pågældende dommere blevet udnævnt til appeldomstolen efter indstilling fra Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale domstolsråd, Polen, herefter »domstolsrådet«), den ene i 1998, mens dette organs beslutninger hverken var begrundede eller kunne gøres til genstand for domstolsprøvelse, og de to øvrige i 2012 og 2015 i en tid, hvor domstolsrådet ifølge

³⁵ Herefter henvises der hertil som »omstændigheder, der ligger forud for tiltrædelsen«.

Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol, Polen) ikke fungerede på gennemsigtig vis, og hvor dets sammensætning var i strid med forfatningen.

Med sin dom, der blev afsagt af Store Afdeling, fastslog Domstolen i det væsentlige, at princippet om effektiv retsbeskyttelse af de rettigheder, som borgerne afleder af EU-retten ³⁶, skulle fortolkes således, at de uregelmæssigheder, som den forelæggende ret havde påberåbt sig med hensyn til de omhandlede dommere ved appeldomstolen, ikke i sig selv kunne give anledning til rimelig og alvorlig tvivl i offentligheden om disse dommeres uafhængighed og upartiskhed eller dermed rejse tvivl om, at det dommerkollegium, hvor de havde sæde, havde status som uafhængig og upartisk domstol, der forudgående var oprettet ved lov.

Indledningsvis forkastede Domstolen formalitetsindsigelsen om, at den enkelte dommer ved den øverste polske domstol, som skulle efterprøve, hvorvidt den for denne domstol iværksatte appel kunne antages til realitetsbehandling, ikke var beføjet til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, henset til de mangler, der var knyttet til hans egen udnævnelse, og som rejste tvivl om hans uafhængighed og upartiskhed. Så længe en præjudiciel forelæggelse hidrører fra en national domstol, skal der nemlig gælde en formodning for, at den opfylder Domstolens krav for at udgøre en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF. En sådan formodning kan imidlertid afkræftes, når en endelig retsafgørelse, som er truffet af en national eller international ret, fører til, at det lægges til grund, at den dommer, der udgør den forelæggende ret, ikke har status som en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov. Da Domstolen ikke rådede over oplysninger, der kunne gøre det muligt at afkræfte en sådan formodning, kunne anmodningen om præjudiciel afgørelse derfor antages til realitetsbehandling.

Domstolen behandlede derefter de to dele af de forelagte spørgsmål.

Med den første del ønskede den forelæggende ret oplyst, om artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 var til hinder for, at et dommerkollegium ved en national ret, hvor en dommer såsom FO, der havde påbegyndt sin karriere under det kommunistiske styre, og som var blevet opretholdt i sin stilling efter dette styres ophør, havde sæde, kunne kvalificeres som en uafhængig og upartisk domstol.

I denne henseende præciserede Domstolen, efter at have erklæret sig kompetent til at påkende dette spørgsmål ³⁷, at selv om organiseringen af retsvæsenet i medlemsstaterne henhører under medlemsstaternes kompetence, skal disse under udøvelsen af denne kompetence overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold

³⁶ Princip, hvortil der henvises i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og som er fastsat i chartrets artikel 47 og i Rådets direktiv 93/13/EØF af 5.4.1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (EFT 1993, L 95, s. 29). Sidstnævnte bekræfter i artikel 7, stk. 1 og 2, den ret til effektive retsmidler, som tilkommer de forbrugere, der mener at have lidt skade som følge af de nævnte vilkår.

³⁷ Ifølge fast retspraksis har Domstolen kun kompetence til at fortolke EU-retten med hensyn til dens anvendelse i en ny medlemsstat fra tidspunktet for dennes tiltrædelse af Unionen. I det foreliggende tilfælde tog det forelagte spørgsmål, selv om det vedrørte omstændigheder, der ligger forud for Polens tiltrædelse af Unionen, sigte på en situation, der ikke havde haft sin fulde retsvirkning inden dette tidspunkt, eftersom FO, der blev udnævnt til dommer før tiltrædelsen, på nuværende tidspunkt er dommer og udøver funktioner, der er knyttet til denne status.

til EU-retten, herunder pligten til at sikre overholdelsen af princippet om en effektiv retsbeskyttelse.

Hvad angår den betydning, som de omstændigheder, der ligger forud for tiltrædelsen, og som den forelæggende ret henviste til med hensyn til dommere som FO, har for en dommers uafhængighed og upartiskhed, bemærkede Domstolen, at det på tidspunktet for Polens tiltrædelse af Den Europæiske Union var blevet lagt til grund, at Polens retssystem principielt var i overensstemmelse med EU-retten. Desuden havde den forelæggende ret ikke givet nogen konkret forklaring, der viste, hvorledes vilkårene omkring den første udnævnelse af FO kunne give mulighed for, at han på nuværende tidspunkt skulle kunne blive genstand for uretmæssig indflydelse. Omstændighederne i forbindelse med hans første udnævnelse kunne således ikke i sig selv anses for at kunne give anledning til rimelig og alvorlig tvivl i offentligheden om denne dommers uafhængighed og upartiskhed under udøvelsen af hans efterfølgende domstolsfunktioner.

Med den anden del af de forelagte spørgsmål ønskedes det nærmere bestemt oplyst, om artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, chartrets artikel 47 samt artikel 7, stk. 1 og 2, i direktiv 93/13 er til hinder for, at et dommerkollegium, der henhører under en ret i en medlemsstat, hvor en dommer, hvis første udnævnelse til en stilling som dommer eller efterfølgende udnævnelse til en højere retsinstitution er indtrådt enten som følge af, at den pågældende var blevet udvalgt som kandidat til dommerembedet af et organ oprettet på grundlag af lovbestemmelser, som denne medlemsstats forfatningsdomstol efterfølgende har erklæret forfatningsstridige (herefter »den første omhandlede omstændighed«), eller som følge af, at den pågældende var blevet udvalgt som kandidat til et dommerembede af et forskriftsmæssigt sammensat organ, men efter en procedure, som hverken var gennemsigtig eller offentlig eller kunne gøres til genstand for en retslig procedure (herefter »den anden omhandlede omstændighed«), har sæde, anses for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at ikke alle fejl i forbindelse med en dommerudnævnelsesprocedure er af en sådan art, at der kan sås tvivl om den pågældende dommers uafhængighed og upartiskhed.

I det foreliggende tilfælde bemærkede Domstolen for så vidt angår den første omhandlede omstændighed, at Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) ikke havde udtalt sig om domstolsrådets uafhængighed, da den fastslog, at dette organs sammensætning – således som den så ud på det tidspunkt, hvor de to andre dommere end FO blev udnævnt til det dommerkollegium, der havde afsagt den dom, som var blevet appelleret til den forelæggende ret – var forfatningsstridig. Denne erklæring om forfatningsstridighed kan således ikke i sig selv rejse tvivl om dette organs uafhængighed eller skabe tvivl i offentligheden om disse dommers uafhængighed med hensyn til ydre forhold. Den forelæggende ret havde i øvrigt ikke i denne henseende fremført noget konkret forhold til støtte for, at der forelå en sådan tvivl.

Den samme konklusion gjaldt for så vidt angår situationen omkring den anden omhandlede omstændighed. Det fremgik således ikke af forelæggelsesafgørelsen, at domstolsrådet, således som det var sammensat efter ophøret af det ikke-demokratiske polske styre, ikke var uafhængigt af den udøvende og den lovgivende magt.

På denne baggrund kunne disse to omstændigheder ikke godtgøre en tilsidesættelse af de grundlæggende regler, der finder anvendelse på dommerudnævnelsesområdet. For så vidt som de påberåbte uregelmæssigheder ikke skabte en reel risiko for, at den udøvende magt kunne udøve et skøn, der ikke tilkom denne, hvorved integriteten af resultatet af dommerudnævnelsesproceduren blev bragt i fare, var EU-retten således ikke til hinder for, at et dommerkollegium, hvor de pågældende dommere havde sæde, blev kvalificeret som en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov.

Dom af 9. januar 2024 (Store Afdeling), G. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved de almindelige domstole i Polen) (C-181/21 og C-269/21, [EU:C:2024:1](#))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 267 TEUF – den forelæggende rets mulighed for at tage hensyn til Domstolens præjudicielle dom – nødvendigheden af den anmodede fortolkning, for at den forelæggende ret kan afsige sin dom – dommeres uafhængighed – betingelser for udnævnelse af dommere ved de almindelige domstole – mulighed for at anfægte en kendelse, hvorved der er truffet endelig afgørelse om en anmodning om anordning af retsbevarende foranstaltninger – mulighed for at udelukke en dommer fra et dommerkollegium – anmodningerne om præjudiciel afgørelse kan ikke antages til realitetsbehandling«

Med sin dom fastslog Domstolen (Store Afdeling), at to anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af polske dommere, som ønskede oplysninger om, hvorvidt dommerkollegiets sammensætning i hovedsagerne var i overensstemmelse med de krav, der er forbundet med en uafhængig og upartisk domstol i EU-rettens forstand, ikke kunne antages til realitetsbehandling.

I den første sag (sag C-181/21) var et dommerkollegium med tre dommere ved Sąd Okręgowy w Katowicach (den regionale domstol i Katowice, Polen) blevet udpeget til at behandle en appel til prøvelse af en kendelse, hvorved en forbrugers klage over et betalingspåkrav var blevet afslået. Den refererende dommer, der havde ansvaret for denne sag, udtrykte tvivl med hensyn til dette kollegiums egenskab af »ret«, henset til de omstændigheder, hvorunder dommer A.Z., som også indgik i det nævnte kollegium, var blevet udnævnt til Sąd Okręgowy w Katowicach (den regionale domstol i Katowice). Hans betænkeligheder vedrørte bl.a. statutten og funktionsmåden for Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale domstolsråd, Polen, herefter »domstolsrådet«³⁸), der spillede en rolle i denne udnævnelsesprocedure.

Hvad angår sag C-269/21 behandlede et dommerkollegium med tre dommere ved Sąd Okręgowy w Krakowie (den regionale domstol i Krakow, Polen) en banks appel til

³⁸ I dets sammensætning efter 2018.

prøvelse af en kendelse, hvorved et dommerkollegium med en enkelt dommer ved denne domstol havde imødekommet en anmodning om anordning af retsbevarende foranstaltninger, som nogle forbrugere havde indgivet. Det nævnte dommerkollegium med tre dommere ophævede den appellerede kendelse, forkastede den nævnte anmodning i sin helhed og hjemviste sagen til dommerkollegiet med en enkelt dommer. Sidstnævnte var i tvivl om, hvorvidt sammensætningen af det dommerkollegium, der havde påkendt den af banken iværksatte appel, var forenelig med EU-retten, og følgelig om gyldigheden af dets afgørelse. Dommerkollegiet med tre dommere omfattede nemlig dommer A.T., der var blevet udnævnt til den regionale domstol i Krakow i 2021 efter en procedure med deltagelse af domstolsrådet.

I denne sammenhæng besluttede den refererende dommer i den første sag og dommerkollegiet med en enkelt dommer i den anden sag at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, med hvilke det i det nærmere bestemt tilsigtedes at få oplyst, om de dommerkollegier, hvor dommerne A.Z. og A.T. havde sæde – henset til de særlige omstændigheder, hvorunder de var blevet udnævnt – opfyldte de krav, som er forbundet med en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, i EU-rettens forstand, og om EU-retten ³⁹ pålægger, at sådanne dommere ex officio udelukkes fra behandlingen af de omhandlede sager.

Indledningsvis bemærkede Domstolen, at det følger af såvel ordlyden som opbygningen af artikel 267 TEUF, at den præjudicielle procedure bl.a. 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 ⁴⁰.

Domstolen bemærkede dernæst, at selv om enhver domstol er forpligtet til at efterprøve, om den i kraft af sin sammensætning udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov – som omhandlet bl.a. i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – når der består alvorlig tvivl herom, forholder det sig ikke desto mindre således, at den omstændighed, at den præjudicielle fortolkning, som Domstolen anmodes om, skal være nødvendig som omhandlet i artikel 267 TEUF, indebærer, at den forelæggende ret på egen hånd kan drage konsekvenserne af denne fortolkning ved i lyset heraf at vurdere lovligheden af udnævnelsen af en anden dommer fra det samme dommerkollegium og i givet fald ved at udelukke sidstnævnte på grund af inhabilitet.

Dette var i denne henseende ikke tilfældet for den forelæggende dommer i sag C-181/21, eftersom det hverken fremgik af forelæggelsesafgørelsen eller af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at den pågældende skulle kunne have handlet alene på denne måde i henhold til de nationale retsregler. Den i sag C-181/21 anmodede fortolkning af EU-retlige bestemmelser opfyldte således ikke et objektivi behov i

³⁹ Jf. artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, TEU, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

⁴⁰ Dom af 22.3.2022, Prokurator Generalny m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdeling – udnævnelse) (C-508/19, EU:C:2022:201, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis), omtalt i nærværende afsnit.

forbindelse med en afgørelse, som den forelæggende dommer kunne træffe på egen hånd i hovedsagen.

Hvad angår sag C-269/21 bemærkede Domstolen, at den forelæggende ret selv havde anført, at der ikke på ny kunne iværksættes appel til prøvelse af den kendelse, der var blevet afsagt af dommerkollegiet med tre dommere, hvorved dens egen afgørelse var blevet ophævet, og hvorved den anmodning om anordning af retsbevarende foranstaltninger, som var blevet fremsat af de berørte forbrugere, blev forkastet, og at den nævnte kendelse derfor skulle anses for endelig i henhold til polsk ret. Selv om den forelæggende ret henviste til den retsusikkerhed, som var knyttet til den nævnte kendelse, idet der var tvivl om forskriftsmæssigheden af sammensætningen af det dommerkollegium, der havde afsagt kendelsen, henviste den nævnte ret imidlertid ikke til nogen bestemmelse i polsk procesret, der tillægger den kompetence til – endda i et dommerkollegium med en enkelt dommer – at foretage en prøvelse af, om en endelig kendelse, som et dommerkollegium med tre dommere har afsagt vedrørende en sådan anmodning, er forenelig med bl.a. EU-retten. Det fremgik i øvrigt af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at den kendelse, som var blevet afsagt af kollegiet med tre dommere, var bindende for den forelæggende dommer, og at sidstnævnte hverken havde kompetence til »på grundlag af inhabilitet at udelukke« en dommer, der var en del af det dommerkollegium, som havde afsagt denne kendelse, eller til at anfægte kendelsen.

Domstolen fastslog således, at den forelæggende ret i sag C-269/21 ikke i medfør af de nationale retsregler havde kompetence til at efterprøve lovligheden, navnlig i lyset af EU-retten, af det dommerkollegium med tre dommere, som havde afsagt den kendelse, hvorved der blev truffet endelig afgørelse om anmodningen om anordning af retsbevarende foranstaltninger, og særlig af betingelserne for udnævnelse af dommer A.T., og til i givet fald at anfægte denne kendelse.

Eftersom sagsøgerne i hovedsagens anmodning om anordning af retsbevarende foranstaltninger var blevet forkastet i sin helhed, var behandlingen af denne anmodning således blevet endeligt afsluttet af dommerkollegiet med tre dommere. De i sag C-269/21 forelagte spørgsmål vedrørte derfor reelt et trin i proceduren i hovedsagen, der var endelig afsluttet, og som var adskilt fra tvistens realitet, som var det eneste, der fortsat verserede for den forelæggende ret. De var derfor ikke objektivt nødvendige for afgørelsen af denne tvist, men havde til formål at opnå en generel vurdering fra Domstolen – der ikke hang sammen med behovet i den nævnte tvist – af proceduren for udnævnelse af dommere til de almindelige domstole i Polen.

2. Faglig etik

Dom af 5. juni 2023 (Store Afdeling), Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

»Traktatbrud – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – retsstatsprincippet – effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – dommeres uafhængighed – artikel 267 TEUF – mulighed for at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål – EU-rettens forrang – kompetence på området for ophævelse af dommeres strafferetlige immunitet og på området for arbejdsret, social sikring og pensionering for dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), som er tillagt denne retsinstant's disciplinære afdeling – forbud for de nationale retsinstanter mod at rejse tvivl om retsinstanters og forfatningsorganers lovlighed eller mod at fastslå eller bedømme lovligheden af dommeres udnævnelse eller disses dømmende myndighed – en dommers efterprøvelse af overholdelsen af visse krav om, hvorvidt der er tale om en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, kvalificeret som en »disciplinærforsøelse« – enekompetence til at behandle spørgsmål vedrørende en retsinstant's eller en dommers manglende uafhængighed, som er tillagt afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) – artikel 7 og 8 i chartret om grundlæggende rettigheder – retten til respekt for privatliv og retten til beskyttelse af personoplysninger – forordning (EU) 2016/679 – artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra c) og e), og artikel 6, stk. 3, andet afsnit – artikel 9, stk. 1 – følsomme oplysninger – national lovgivning, som pålægger dommere at afgive en erklæring om deres tilhørsforhold til sammenslutninger, foreninger eller politiske partier samt om det hverv, de har varetaget heri, og som fastsætter offentliggørelse online af de oplysninger, der fremgår af disse erklæringer«

I 2017 blev der oprettet to nye afdelinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), nemlig Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdelingen) og Izba Kontroli Nadzwycajnej i Spraw Publicznych (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager).

Ved lov af 20. december 2019, der ændrede loven om den øverste domstol, og som trådte i kraft i 2020, fik disse to afdelinger nye beføjelser, navnlig til at give tilladelse til at indlede strafferetlig forfølgning mod dommere eller varetægtsfængsling af dommere ⁴¹. For sin del blev afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager tillagt enekompetence til at behandle klagepunkter og retlige spørgsmål vedrørende en retsinstant's eller en dommers uafhængighed ⁴². I medfør af denne ændringslov var det desuden forbudt for Sąd Najwyższy (øverste domstol), herunder denne sidstnævnte afdeling, at rejse tvivl om lovmæssigheden af retsinstanter, statslige forfatningsorganer og retsbeskyttelsesorganer samt at fastslå og bedømme lovligheden af dommeres

⁴¹ Den ændrede lov om den øverste domstol, artikel 27, stk. 1.

⁴² Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager har således navnlig kompetence på området for dommerinhabilitet eller for klagepunkter om en dommers eller en retsinstant's manglende uafhængighed samt til at påkende sager, hvori der er nedlagt påstand om, at retsafgørelser er ulovlige, når ulovligheden består i at rejse tvivl om retsstillingen for den person, som er udnævnt til en stilling som dommer, og som har truffet afgørelse i sagen (den ændrede lov om den øverste domstol, artikel 26, stk. 2-6). Den har ligeledes enekompetence til at behandle spørgsmål vedrørende en retsinstant's eller en dommers manglende uafhængighed, der opstår for Sąd Najwyższy (øverste domstol) (den ændrede lov om den øverste domstol, artikel 82, stk. 2-5).

udnævnelse⁴³. Den nævnte lov indeholdt ligeledes præciseringer med hensyn til begrebet disciplinærforseelse for dommere⁴⁴.

Denne samme ændringslov ændrede ligeledes lov om de almindelige domstole ved heri at indføre tilsvarende bestemmelser som dem, der ændrede lov om den øverste domstol⁴⁵. Ændringsloven fastsatte ligeledes den ordning, der var gældende for eventuel strafforfølgning af dommere ved de almindelige domstole⁴⁶. Den pålagde dem i øvrigt – og også dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) – indberetningsforpligtelser angående tilhørsforhold til sammenslutninger, almennyttige foreninger og politiske partier, herunder for perioder forud for deres tiltræden i tjenesten, og fastsatte offentliggørelse online af disse oplysninger⁴⁷. Et stort antal af disse nye bestemmelser fandt ligeledes anvendelse på forvaltningsdomstolene⁴⁸.

Idet Europa-Kommissionen var af den opfattelse, at Polen med vedtagelsen af disse nye regler⁴⁹ havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten, anlagde den et traktatbrudssøgsmål ved Domstolen i henhold til artikel 258 TEUF.

I dommen afsagt i denne sag gav Domstolen (Store Afdeling) Kommissionen medhold i det af denne anlagte søgsmål. Domstolen fastslog, at disse nye nationale bestemmelser gjorde indgreb i dommeres uafhængighed, som er sikret ved artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), og endvidere var i strid med dels de forpligtelser, der påhviler de nationale retsinstanser inden for rammerne af den præjudicielle forelæggelsesmekanisme, dels princippet om EU-rettens forrang. Desuden var de bestemmelser, der indførte indberetningsmekanismerne for dommere og

⁴³ Den ændrede lov om den øverste domstol, artikel 29, stk. 2 og 3.

⁴⁴ En dommer ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) står disciplinært til ansvar for professionelle forseelser, navnlig i tilfælde af åbenlys og grov tilsidesættelse af retsregler, handlinger eller undladelser, der kan hindre eller alvorligt skade en judicial myndigheds funktion, eller handlinger, der rejser tvivl om, hvorvidt der foreligger et ansættelsesforhold med en dommer, virkningen af udnævnelsen af en dommer eller lovmæssigheden af et forfatningsorgan i Republikken Polen (den ændrede lov om den øverste domstol, artikel 72, stk. 1).

⁴⁵ Artikel 42a i den ændrede lov om de almindelige domstole gengiver således ordlyden af artikel 29, stk. 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol, mens dens artikel 107, stk. 1, gengiver ordlyden af artikel 72, stk. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol (jf. ovenfor).

⁴⁶ Jf. artikel 80 og artikel 129, stk. 1-3, i den ændrede lov om de almindelige domstole.

⁴⁷ Artikel 88a i den ændrede lov om de almindelige domstole præciserer i stk. 1 og 4, at:

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

1) vedkommendes medlemskab af en sammenslutning, herunder sammenslutningens navn og hjemsted, vedkommendes hverv og medlemskabets varighed

2) vedkommendes hverv i et organ i en almennyttig forening, herunder foreningens navn og hjemsted, samt den periode, vedkommende varetog hvervet

3) vedkommendes tilhørsforhold til et politisk parti forud for udnævnelsen til et dommerembede og under vedkommendes embedsperiode før den 29.12.1989, herunder partiets navn, vedkommendes hverv og tilhørsforholdets varighed.

[...]

4. De oplysninger, der indgår i de i stk. 1 omhandlede erklæringer, er offentlige og offentliggøres i *Biuletyn Informacji Publicznej* [(bulletin for offentlige oplysninger)] [...]

Med hensyn til dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) jf. artikel 45, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol.

⁴⁸ Jf. bl.a. artikel 5, stk. 1a og 1b, artikel 8, stk. 2, artikel 29, stk. 1, og artikel 49, stk. 1, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolene.

⁴⁹ Kommissionen fandt, at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – hvorefter medlemsstaterne skal indføre de retsmidler, der er nødvendige for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – i henhold til chartrets artikel 47 – vedrørende retten til adgang til effektive retsmidler og til en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet på forhånd ved lov – i henhold til artikel 267 TEUF – hvorefter visse nationale domstole kan (andet afsnit) og andre skal (tredje afsnit) anmode om en præjudiciel afgørelse, TEUF – som fastsætter, at visse nationale retter kan (stk. 2) og andre skal (stk. 3) anmode om en præjudiciel afgørelse – i medfør af princippet om EU-rettens forrang og i medfør af chartrets artikel 7 og 8 samt databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c) og e), artikel 6, stk. 3, og artikel 9, stk. 1, vedrørende retten til respekt for privatlivet og retten til beskyttelse af personoplysninger.

offentliggørelsen online af de således indsamlede oplysninger, i strid med retten til respekt for privatliv og retten til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved chartret og databeskyttelsesforordningen.

Hvad i første omgang angår Domstolens kompetence til at træffe afgørelse om de klagepunkter, som Kommissionen havde rejst vedrørende tilsidesættelser af bestemmelserne i artikel 19, stk. 1, TEU, sammenholdt med bestemmelserne i chartrets artikel 47, samt princippet om EU-retten forrang, bemærkede Domstolen, at Unionen bygger på værdier, som er medlemsstaternes fælles værdigrundlag⁵⁰, og at overholdelsen af disse værdier er en forudgående betingelse for tiltrædelse til Unionen⁵¹. Unionen består således af stater, som frit og frivilligt har tilsluttet sig disse fælles værdier, idet respekten herfor og fremme heraf udgør en grundlæggende forudsætning for den gensidige tillid mellem medlemsstaterne. En medlemsstats overholdelse af disse værdier udgør således en betingelse for, at alle de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på denne medlemsstat, kan nydes, og kan ikke indskrænkes til en forpligtelse, som kandidatlandet skal overholde med henblik på at tiltræde Unionen, og som den kan frigøre sig fra efter sin tiltrædelse. Domstolen bemærkede i denne henseende, at artikel 19 TEU konkretiserer værdien af retsstaten nævnt i artikel 2 TEU⁵² og fastsætter, at det påhviler medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer borgerne den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten. Domstolen fastslog følgelig, at de krav, der følger af overholdelsen af værdier og principper såsom retsstatsprincippet, en effektiv retsbeskyttelse og domstolenes uafhængighed, ikke kan påvirke en medlemsstats nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU.

Domstolen fremhævede således, at medlemsstaterne ved valget af deres respektive forfatningsmæssige model skal overholde kravet om domstolenes uafhængighed, der følger af artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og at de således bl.a. har pligt til at søge at undgå enhver forringelse af deres lovgivning om retsvæsenets organisation, henset til retsstatsprincippet, ved navnlig at afholde sig fra at vedtage regler, som vil skade dommernes uafhængighed.

Domstolen bemærkede endvidere i denne henseende, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, fortolket i lyset af chartrets artikel 47, pålægger medlemsstaterne en klar og præcis forpligtelse til at nå et bestemt resultat, hvortil der ikke er knyttet nogen betingelser, bl.a. med hensyn til uafhængigheden og upartiskheden af de retsinstanser, som skal fortolke og anvende EU-retten, og kravet om, at disse forinden er oprettet ved lov, og har direkte virkning, som i henhold til princippet om EU-retten forrang indebærer, at anvendelse af enhver eventuel national bestemmelse, retspraksis eller praksis, der er modstridende med disse EU-retlige bestemmelser, undlades. Eftersom Domstolen har

⁵⁰ Artikel 2 TEU.

⁵¹ Artikel 49 TEU.

⁵² Jf. hertil dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 32), omtalt i afsnit II.3 med overskriften »Løn«.

enekompetence for så vidt angår den endelige fortolkning af EU-retten, påhviler det i givet fald den pågældende nationale forfatningsdomstol at ændre sin egen retspraksis, som måtte være uforenelig med EU-retten, således som fortolket af Domstolen. Domstolen fastslog følgelig, at den havde kompetence til at behandle de klagepunkter, som Kommissionen havde rejst.

Ved behandlingen i anden omgang af de klager, som Kommissionen havde rejst, fastslog Domstolen, at Polen ved at vedtage bestemmelser, der pålægger dommere en forpligtelse til at meddele oplysninger om deres aktiviteter i sammenslutninger og almennyttige foreninger samt om deres tilhørsforhold til politiske partier inden deres udnævnelse, og ved at fastsætte offentliggørelse af disse oplysninger ⁵³ havde tilsidesat retten til respekt for privatliv og retten til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved chartret ⁵⁴ og ved databeskyttelsesforordningen ⁵⁵.

I denne henseende, og efter at have fastslået, at databeskyttelsesforordningen fandt anvendelse i den foreliggende sag, og mere specifikt denne forordnings artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra c) og e), og artikel 9, stk. 1, fastslog Domstolen, at de formål, som Polen havde anført til støtte for de pågældende bestemmelser, og som bestod i at nedsætte risikoen for, at dommerne under udøvelsen af deres hverv kunne blive påvirket af meninger vedrørende private eller politiske interesser, samt at styrke borgernes tillid med hensyn til, om der foreligger en sådan upartiskhed, omfattes af et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1, eller et formål i samfundets interesse som omhandlet i databeskyttelsesforordningen ⁵⁶. Domstolen bemærkede imidlertid, at selv om et sådant formål derfor kan tillade, at der gøres begrænsninger i udøvelsen af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, gælder dette kun, navnlig for så vidt som disse begrænsninger faktisk opfylder dette formål, og for så vidt som de står i et rimeligt forhold hertil.

Ved behandlingen af, om de pågældende foranstaltninger var nødvendige, bemærkede Domstolen, at Polen ikke havde fremlagt nogen klare og konkrete oplysninger, der angav, af hvilke grunde offentliggørelsen af oplysninger om en dommers tilhørsforhold til et politisk parti inden vedkommendes udnævnelse og under vedkommendes embedsperiode før den 29. december 1989 aktuelt kunne bidrage til at styrke borgernes ret til en rettergang for en retsinstans, der opfylder kravet om upartiskhed. Henset til den særlige sammenhæng, hvori ændringsloven og de nævnte foranstaltninger blev vedtaget, fandt Domstolen i øvrigt, at disse foranstaltninger reelt blev vedtaget med henblik på navnlig at skade de pågældende dommers professionelle omdømme og den opfattelse, som borgere har af disse. De nævnte foranstaltninger var følgelig uegnede til at opnå det i den foreliggende sag påståede lovlige formål.

⁵³ Artikel 88a i den ændrede lov om de almindelige domstole, artikel 45, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol og artikel 8, stk. 2, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolene.

⁵⁴ Chartrets artikel 7 og artikel 8, stk. 1.

⁵⁵ Databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra c) og e), artikel 6, stk. 3, og artikel 9, stk. 1.

⁵⁶ Som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 3, og artikel 9, stk. 2, litra g).

Hvad angik de øvrige oplysninger om dommeres nuværende eller tidligere tilhørsforhold til en sammenslutning eller en almennyttig forening fandt Domstolen, at idet det ikke a priori kunne udelukkes, at det forhold, at sådanne oplysninger offentliggøres online, kunne bidrage til at afsløre eksistensen af eventuelle interessekonflikter, der kunne påvirke den upartiske udøvelse af dommernes embede ved behandlingen af konkrete sager, kunne en sådan gennemsigtighed desuden mere generelt bidrage til at styrke borgernes tillid til denne upartiskhed og til retsplejen. Den bemærkede imidlertid for det første, at de pågældende personoplysninger i den foreliggende sag bl.a. angik perioder forud for den dato, hvorfra en dommer har pligt til at afgive den erklæring, der kræves. Domstolen fastslog, at det i mangel af en tidsmæssig begrænsning med hensyn til de pågældende tidligere perioder således ikke kunne antages, at de pågældende foranstaltninger var begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt for at bidrage til at styrke borgernes ret til rettergang for en retsinstans, der opfylder kravet om upartiskhed. For det andet og hvad angår den afvejning, der skal foretages mellem det mål af almen interesse, der forfølges, og de pågældende rettigheder, bemærkede Domstolen indledningsvis, at offentliggørelsen online af de pågældende navneoplysninger, afhængigt af de pågældende sammenslutningers eller almennyttige foreningers formål, kunne afsløre oplysninger om visse følsomme aspekter af de pågældende dommeres privatliv, bl.a. disse sidstnævntes religiøse eller filosofiske overbevisning. Den anførte herefter, at den pågældende behandling af personoplysninger førte til, at disse oplysninger blev gjort frit tilgængelige på internettet for den brede offentlighed og følgelig for et potentielt ubegrænset antal personer. Den bemærkede endelig, at offentliggørelse online af disse oplysninger i den særlige sammenhæng, hvori de pågældende foranstaltninger var blevet vedtaget, kunne udsætte de pågældende dommere for en risiko for uretmæssig stigmatisering ved med urette at påvirke opfattelsen af disse både hos den enkelte borger og i den brede offentlighed og for risikoen for, at udviklingen af deres karriere blev unødigt hindret. Under disse omstændigheder konkluderede Domstolen, at en behandling af personoplysninger som den, der var omhandlet, udgjorde et særligt alvorligt indgreb i de pågældende personers grundlæggende rettigheder til respekt for privatlivet og til beskyttelse af deres personoplysninger.

I forbindelse med den efterfølgende afvejning af alvoren af dette indgreb og betydningen af det angivelige mål af almen interesse fastslog Domstolen, henset til den generelle og specifikke nationale kontekst, hvori vedtagelsen af de pågældende foranstaltninger indgik, og til de særligt alvorlige konsekvenser, der kunne følge heraf for de pågældende dommere, at denne afvejning heraf ikke var et afbalanceret resultat. Sammenlignet med den status quo ante, der fulgte af den allerede bestående nationale retlige ramme, udgjorde offentliggørelsen online af de pågældende personoplysninger således et potentielt vidtrækkende indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og artikel 8, stk. 1, uden at dette indgreb i den foreliggende sag ville kunne begrundes med henvisning til de eventuelle fordele, der måtte være som

følge heraf, inden for forebyggelse af interessekonflikter hos dommere og en øget tillid til de sidstnævntes upartiskhed.

3. Løn

Dom af 27. februar 2018 (Store Afdeling), Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117)

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 19, stk. 1, TEU – adgang til domstolsprøvelse – effektiv retsbeskyttelse – domstolenes uafhængighed – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47 – nedsættelse af lønningerne i den nationale offentlige forvaltning – finanspolitiske stramninger«

Den portugisiske lovgiver havde med virkning fra oktober 2014 midlertidigt nedsat lønningerne for en række indehavere af offentlige hverv og personer, der udøver funktioner i den offentlige sektor, herunder dommerne ved Tribunal de Contas (revisionsret, Portugal). Ved en lov af 2015 blev disse nedsættelsesforanstaltninger bragt gradvist til ophør med virkning fra den 1. januar 2016.

Associação Sindical dos Juízes Portugueses (den faglige sammenslutning af portugisiske dommere, herefter »ASJP«), der repræsenterer medlemmer af den nævnte ret, anlagde sag ved Supremo Tribunal Administrativo (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Portugal) til prøvelse af disse budgetforanstaltninger. Efter ASJP's opfattelse tilsidesatte foranstaltningerne til lønnedsættelse »princippet om domstolenes uafhængighed«, som er nedfældet ikke alene i den portugisiske forfatning, men også i EU-retten.

Ifølge Supremo Tribunal Administrativo (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) var foranstaltningerne til midlertidig nedsættelse af lønningerne i den offentlige sektor begrundet i forpligtelser til at nedbringe den portugisiske stats uforholdsmæssigt store underskud på statsbudgettet, som Den Europæiske Union havde pålagt den portugisiske regering til gengæld for bl.a. finansiell støtte til denne medlemsstat. Supremo Tribunal Administrativo (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) anførte imidlertid, at den portugisiske stat også er forpligtet til at overholde de generelle EU-retlige principper, herunder princippet om domstolenes uafhængighed, der finder anvendelse i forhold til både Unionens retsinstanser og de nationale domstole. Ifølge Supremo Tribunal Administrativo (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) sikres den effektive retsbeskyttelse af de rettigheder, der følger af Unionens retsorden, nemlig i overvejende grad af de nationale domstole. Disse skal gennemføre denne beskyttelse under overholdelse af princippet om uafhængighed og princippet om upartiskhed. Supremo Tribunal Administrativo (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) præciserede, at domstolenes uafhængighed afhænger af de garantier, der er knyttet til deres medlemmers status, herunder for så vidt angår løn. Den anmodede derfor Domstolen om at oplyse, om princippet om domstolenes uafhængighed er til hinder for, at der fastsættes generelle foranstaltninger om lønnedsættelse for medlemmer af en

medlemsstats domstole, når sådanne foranstaltninger, som i det foreliggende tilfælde, er forbundet med en forpligtelse til at nedbringe et uforholdsmæssigt stort budgetunderskud og med et EU-program om finansiel støtte.

I sin dom fremhævede Domstolen (Store Afdeling) indledningsvis, at artikel 19 TEU, der konkretiserer værdien af retsstaten nævnt i artikel 2 TEU, lægger den retslige kontrol inden for Unionens retsorden ikke alene på Domstolen, men også på de nationale domstole. Den anførte, at selve eksistensen af en effektiv domstolsbeskyttelse, som skal sikre overholdelsen af EU-retten, i denne henseende er uløseligt forbundet med en retsstat. Enhver medlemsstat skal følgelig sikre, at retsinstanser, der i henhold til EU-retten som »domstol« henhører under medlemsstatens retsmiddel- og proceduresystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, opfylder kravene til effektiv retsbeskyttelse. Når Tribunal de Contas (revisionsret) således kan træffe afgørelse som en retsinstans vedrørende spørgsmål om anvendelse eller fortolkning af EU-retten, skal Portugal sikre, at denne retsinstans opfylder de krav, som en effektiv retsbeskyttelse indebærer.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at bevarelsen af en sådan rets uafhængighed er afgørende med henblik på at sikre denne beskyttelse, hvilket bekræftes af chartrets artikel 47, stk. 2, der nævner adgangen til en »uafhængig« domstol som et af de krav, der er forbundet med den grundlæggende ret til effektive retsmidler. Sikringen af uafhængighed er således et krav ikke alene på EU-retligt plan, men ligeledes på medlemsstatsplan til de nationale domstole. Begrebet uafhængighed indebærer bl.a., at den pågældende ret udøver sine retslige funktioner 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 er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dens medlemmers uafhængige bedømmelse i fare og påvirke deres afgørelser. I henhold til Domstolen udgør det forhold, at dommerne oppebærer en løn, der er passende i forhold til betydningen af det hverv, de udfører, således en garanti, der er uløseligt forbundet med deres uafhængighed.

Domstolen fastslog imidlertid, at de omhandlede foranstaltninger til nedsættelse af lønnen ikke kun var blevet anvendt i forhold til medlemmerne af Tribunal de Contas (revisionsret), og at de således lignede generelle foranstaltninger truffet med henblik på, at samtlige ansatte i den nationale offentlige forvaltning skulle bidrage til besparelserne. I øvrigt havde disse foranstaltninger en midlertidig karakter og blev endeligt ophævet den 1. oktober 2016. Domstolen fastslog derfor, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ikke var til hinder for, at der blev fastsat generelle foranstaltninger om lønnedsættelse såsom dem, der var omhandlet i hovedsagen, og som var forbundet med forpligtelsen til at nedbringe et uforholdsmæssigt stort budgetunderskud og med et EU-program om finansiel støtte.

4. Midlertidig forflyttelse

Dom af 16. november 2021 (Store Afdeling), Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, [EU:C:2021:931](#))

»Præjudiciel forelæggelse – retsstat – domstolenes uafhængighed – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – national lovgivning, der giver justitsministeren mulighed for at forflytte dommere til højere retsinstanser og for at tilbagekalde disse forflyttelser – dommerkollegier i straffesager, som omfatter dommere, der er forflyttet af justitsministeren – direktiv (EU) 2016/343 – uskyldsformodning«

I forbindelse med syv straffesager, der verserede for Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa, Polen), var denne ret i tvivl om, hvorvidt sammensætningen af de dommerkollegier, der skulle træffe afgørelse i disse sager, var i overensstemmelse med EU-retten, henset til tilstedeværelsen i disse dommerkollegier af en dommer, der var blevet forflyttet i henhold til en afgørelse truffet af justitsministeren i medfør af lov om de almindelige domstoles organisation ⁵⁷.

Ifølge denne ret kunne justitsministeren i medfør af de polske regler om forflyttelse af dommere ansætte en dommer ved en højere straffedomstol på grundlag af kriterier, som ikke var officielt kendte, og uden at afgørelsen om forflyttelse kunne undergives domstolsprøvelse. Justitsministeren kunne desuden til enhver tid tilbagekalde forflyttelsen, uden at en sådan tilbagekaldelse var underlagt kriterier, der var fastlagt på forhånd i lovgivningen, og uden at den skulle begrundes.

I denne sammenhæng besluttede den forelæggende ret at anmode Domstolen om at oplyse, om de nævnte regler var forenelige med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ⁵⁸, og om disse regler tilsidesatte uskyldsformodningen, der finder anvendelse på straffesager, og som bl.a. følger af direktiv 2016/343.

Ved sin dom afsagt af Store Afdeling fastslog Domstolen, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU, og direktiv 2016/343 ⁵⁹ er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter justitsministeren i en medlemsstat på grundlag af kriterier, der ikke er offentliggjort, dels kan forflytte en dommer til en højere straffedomstol for en tidsbegrænset eller tidsubegrænset periode, dels på et hvilket som helst tidspunkt og ved en afgørelse, der ikke er ledsaget af en begrundelse, kan tilbagekalde denne forflyttelse, uanset om forflyttelsen er for en tidsbegrænset eller tidsubegrænset periode.

Indledningsvis fastslog Domstolen, at de polske almindelige domstole, som Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa) er en del af, henhører

⁵⁷ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych (lov om de almindelige domstoles organisation) af 27.7.2001 i den affattelse, som var gældende på tidspunktet for tvisterne i hovedsagerne (Dz. U. af 2019, pos. 52).

⁵⁸ Det fremgår af denne bestemmelse, at »[m]edlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten«.

⁵⁹ Artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 2016/343.

under det polske retsmiddelsystem på de »områder, der er omfattet af EU-retten« som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. For at sådanne retter kan sikre den effektive retsbeskyttelse, der kræves i henhold til denne bestemmelse, er bevarelsen af deres uafhængighed afgørende. Overholdelsen af kravet om uafhængighed fordrer, at reglerne om forflyttelse af dommere frembyder de nødvendige garantier for at undgå enhver risiko for, at en forflyttelse anvendes som et middel til politisk kontrol med retsafgørelsens indhold.

I denne henseende fremhævede Domstolen, at selv om den omstændighed, at justitsministeren kun kan forflytte dommere med deres samtykke, udgør en vigtig processuel beskyttelse, foreligger der imidlertid en række forhold, som ifølge den forelæggende ret giver justitsministeren beføjelse til at påvirke disse dommere og kan skabe tvivl om deres uafhængighed. Efter en analyse af disse forskellige forhold fastslog Domstolen indledningsvis, at en afgørelse om at forflytte en dommer og en afgørelse om at bringe forflyttelsen til ophør for at undgå vilkårlighed og risiko for manipulation skal træffes på grundlag af kriterier, der er kendt på forhånd, og være behørigt begrundet. Da en tilbagekaldelse af en dommers forflyttelse uden vedkommendes samtykke kan have tilsvarende virkninger som en disciplinær sanktion, bør en sådan foranstaltning desuden kunne anfægtes ved domstolene i overensstemmelse med en procedure, der fuldt ud sikrer retten til forsvar. I øvrigt fastslog Domstolen, idet den bemærkede, at justitsministeren ligeledes varetager hvervet som generalstatsadvokat, at denne i en given straffesag således råder over en beføjelse både over for anklagemyndigheden og over for de forflyttede dommere, hvilket kan rejse begrundet tvivl hos borgerne om de nævnte forflyttede dommers upartiskhed. Endelig udøvede forflyttede dommere i de dommerkollegier, som skulle træffe afgørelse i tvisterne i hovedsagerne, ligeledes en funktion som viceanklagere for anklageren i disciplinærsager mod dommere ved de almindelige domstole, som er det organ, der har til opgave at forundersøge disciplinærsager mod dommere. Sammenlægningen af disse to funktioner i en situation, hvor viceanklagerne for anklageren i disciplinærsager mod dommere ved de almindelige domstole ligeledes udnævnes af justitsministeren, kunne give anledning til rimelig tvivl hos borgerne om, hvorvidt de øvrige medlemmer af de pågældende dommerkollegier var uimodtagelige for påvirkninger udefra.

Samlet set kunne disse forskellige omstændigheder, med forbehold af den forelæggende rets endelige bedømmelse, føre til den konklusion, at justitsministeren på grundlag af kriterier, som ikke var kendte, havde beføjelse til at forflytte dommere til højere retsinstanser samt til at bringe deres forflyttelse til ophør uden at skulle begrunde denne afgørelse, med den virkning, at de pågældende dommere i den periode, hvor de var forflyttet, ikke havde de garantier og den uafhængighed, som enhver dommer almindeligvis burde have i en retsstat. En sådan beføjelse kunne ikke anses for at være forenelig med forpligtelsen til at overholde kravet om uafhængighed.

5. Forflyttelse

Dom af 6. oktober 2021 (Store Afdeling), W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, [EU:C:2021:798](#))

»Præjudiciel forelæggelse – retsstat – effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – princippet om dommeres uafsættelighed og uafhængighed – forflyttelse af en dommer ved en almindelig domstol uden samtykke – søgsmål – afvisningskendelse afsagt af en dommer ved Sąd Najwyższy (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) (øverste domstol (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager), Polen) – dommer udnævnt af præsidenten for Republikken Polen på grundlag af en afgørelse fra det nationale domstolsråd trods en retsafgørelse om udsættelse af fuldbyrdelsen af denne afgørelse, indtil der foreligger en præjudiciel afgørelse fra Domstolen – dommer, som ikke udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov – EU-rettens forrang – mulighed for at anse en sådan kendelse for at være ugyldig«

I den nævnte dom, hvis faktiske og retlige baggrund er beskrevet ovenfor ⁶⁰, konstaterede Domstolen, at en almindelig domstol såsom en polsk regional domstol 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. For at en sådan ret kan sikre den effektive retsbeskyttelse, som kræves i henhold til denne bestemmelse, er det afgørende, at dens uafhængighed bevares. En forflyttelse af en dommer uden dennes samtykke kan imidlertid potentielt gøre indgreb i princippet om dommeres uafsættelighed og uafhængighed. Den kan nemlig påvirke omfanget af den berørte dommers beføjelser og behandlingen af de sager, som den pågældende er tildelt, og få betydelige konsekvenser for dennes liv og karriere; den kan således udgøre et middel til kontrol med retsafgørelsers indhold og have tilsvarende virkninger som en disciplinær sanktion. Kravet om dommeres uafhængighed fordrer derfor, at den ordning, der finder anvendelse på forflyttelse af dommere uden deres samtykke, frembyder de nødvendige garantier for at undgå, at denne uafhængighed bringes i fare gennem direkte eller indirekte indgreb udefra. Sådanne forflyttelsesforanstaltninger, der kun må træffes af legitime grunde vedrørende navnlig fordelingen af de tilgængelige ressourcer, skal således kunne anfægtes ved domstolene i overensstemmelse med en procedure, der fuldt ud sikrer retten til forsvar.

⁶⁰ Hvad angår sagens faktiske og retlige omstændigheder henvises til afsnit II.1 med overskriften »Udnævnelse«.

6. Forfremmelse

Dom af 7. september 2023 (Første Afdeling), Asociația »Forumul Judecătorilor din România« (C-216/21, [EU:C:2023:628](#))

»Præjudiciel forelæggelse – beslutning 2006/928/EF – mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne for reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption – artikel 2 TEU – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – retsstat – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47 – dommeres uafhængighed – national lovgivning, der ændrer ordningen for forfremmelse af dommere«

I 2019 godkendte Consiliul Superior al Magistraturii (det øverste råd for retsvæsenet, Rumænien) (herefter »CSM«) en reform af proceduren for forfremmelse af dommere ved de højere retsinstanser. Asociația »Forumul Judecătorilor din România« (foreningen »Forum for Rumænske dommere«) og en privatperson anfægtede denne reform ved Curtea de Apel Ploiești (appeldomstolen i Ploiești, Rumænien).

Sagsøgerne i hovedsagen gjorde gældende, at den omstændighed, at de tidligere skriftlige prøver blev erstattet med en evaluering af kandidaternes arbejde og adfærd, som blev foretaget af præsidenten og medlemmerne af den pågældende højere retsinstans, ville gøre ordningen for forfremmelse subjektiv og skønsmæssig. Curtea de Apel Ploiești (appeldomstolen i Ploiești) anmodede Domstolen om at oplyse, om en sådan reform var forenelig med princippet om dommeres uafhængighed.

I sin dom fastslog Domstolen, at en national lovgivning om forfremmelsesordningen for dommere skal sikre overholdelsen af princippet om dommeres uafhængighed.

I denne sammenhæng fastslog Domstolen ligeledes, at EU-retten i princippet ikke er til hinder for, at forfremmelse af dommere til en højere retsinstans er baseret på en evaluering af deres arbejde og adfærd foretaget af en komité bestående af præsidenten for denne højere retsinstans og dens medlemmer. De materielle betingelser og den processuelle fremgangsmåde, når der træffes afgørelser om forfremmelse, skal imidlertid have en sådan karakter, at der ikke opstår rimelig tvivl i offentligheden om de pågældende dommeres uafhængighed og upartiskhed, når de berørte først er blevet forfremmet.

Domstolen bemærkede, at proceduren for forfremmelse af dommere, der er ansat i lavere retsinstanser i Rumænien, består af to trin. Det første trin, som gør det muligt at blive forfremmet »på stedet« uden at ændre tjenestested, er baseret på en skriftlig udvælgelsesprøve, der har til formål at evaluere både kandidaternes teoretiske kundskaber og deres praktiske kompetencer. Det andet trin, den såkaldte »effektive forfremmelse«, gør det muligt for de kandidater, der allerede er blevet forfremmet »på stedet«, effektivt at blive ansat ved en højere retsinstans.

Det er kun i forbindelse med det andet trin, at evalueringen foretages af en bedømmelseskomité, nedsat ved de enkelte appeldomstole, som består af den pågældende domstols præsident og fire af dens øvrige medlemmer, der udpeges af afdelingen for dommere i CSM.

Selv om reformen vedrørende det andet trin ifølge Curtea de Apel Ploiești (appeldomstolen i Ploiești) kan medføre, at beføjelser koncentrerer hos visse medlemmer af bedømmelseskomitéen, nærmere bestemt appeldomstolens præsident, kan den ikke som sådan anses for at være uforenelig med EU-retten.

Det påhvilede Curtea de Apel Ploiești (appeldomstolen i Ploiești) at efterprøve, om denne koncentration af beføjelser i praksis – i sig selv eller i kombination med andre faktorer – kunne give de personer, der er tillagt disse, kapacitet til at påvirke retningen af de pågældende dommeres afgørelser og således skabe en manglende uafhængighed eller et indtryk af, at de er partiske, hvilket kunne skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat. Ifølge Domstolen indeholdt sagsakterne ingen oplysninger, der kunne godtgøre, at denne eventuelle koncentration af beføjelser i sig selv i praksis kunne give en sådan kapacitet til påvirkning, eller oplysninger, der i kombination med den nævnte koncentration af beføjelser kunne skabe sådanne virkninger, der ville kunne skabe tvivl i offentligheden om de forfremmede dommeres uafhængighed

Hvad angår de materielle betingelser, hvorunder afgørelser om forfremmelse blev truffet, og navnlig evalueringen af kandidaternes arbejde og adfærd var denne baseret på kriterier, som syntes relevante med henblik på at bedømme deres faglige kvalifikationer. Disse kriterier var tilsyneladende genstand for objektive vurderinger på grundlag af verificerbare oplysninger.

Den processuelle fremgangsmåde, hvorunder disse afgørelser blev truffet, syntes heller ikke at kunne bringe uafhængigheden for de forfremmede dommere i fare. Bedømmelseskomitéen skulle nemlig begrunde sine bedømmelser, og den pågældende kandidat kunne klage over dem til afdelingen for dommere i CSM.

7. Disciplinært ansvar

Dom af 26. marts 2020 (Store Afdeling), Miasto Łowicz og Prokurator Generalny (C-558/18 og C-563/18, [EU:C:2020:234](#))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – retsstat – effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – princippet om dommeres uafhængighed – disciplinærordning for nationale dommere – Domstolens kompetence – artikel 267 TEUF – formaliteten – fortolkning nødvendig for, at den forelæggende ret kan afsige dom – begreb«

Ved dom afsagt af Store Afdeling afviste Domstolen de anmodninger om præjudiciel afgørelse, der var indgivet af Sąd Okręgowy w Łodzi (regional domstol i Łódź, Polen) og

af Sąd Okręgowy w Warszawie (regional domstol i Warszawa, Polen). De forelæggende retter stillede med disse to anmodninger nærmere bestemt Domstolen et spørgsmål om, hvorvidt den nye polske lovgivning om disciplinærordningen for dommere var forenelig med borgernes ret til en effektiv retsbeskyttelse som sikret ved artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

Den første sag (sag C-558/18) vedrørte en tvist mellem byen Łowicz i Polen og statskassen vedrørende betaling af offentlig støtte. Den forelæggende ret præciserede, at det var sandsynligt, at den afgørelse, den skulle træffe, ville blive ufordelagtig for statskassen. Den anden sag (sag C-563/18) vedrørte en straffesag mod tre personer for forbrydelser begået i 2002 og 2003, hvor den forelæggende dommer skulle overveje at indrømme dem en ekstraordinær lempelse af straffen, fordi de havde samarbejdet med straffemyndighederne og tilstået de faktiske forhold, de blev anklaget for. De to anmodninger om præjudiciel afgørelse gav udtryk for frygt for, at disse afgørelser kunne medføre disciplinære foranstaltninger for den enkelte dommer, som var ansvarlig for hver af sagerne. De forelæggende dommere nævnte de lovreformer, der var blevet gennemført i Polen i 2017, og som truede objektiviteten og upartiskheden af de disciplinære procedurer mod dommere og påvirkede de polske retsinstansers uafhængighed. Idet de navnlig understregede den betragtelige indflydelse, som justitsministeren nu var blevet tillagt i forbindelse med de disciplinære procedurer mod dommerne ved de almindelige domstole, fremhævede de forelæggende dommere, at denne indflydelse ikke var ledsaget af passende garantier. De forelæggende retter anførte, at de således udformede disciplinære procedurer gav den lovgivende og den udøvende magt et middel til at fjerne dommere, hvis afgørelser var ufordelagtige for dem, og til derved at påvirke de retlige afgørelser, som de skulle træffe.

Efter at Domstolen havde fastslået sin kompetence til at fortolke artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, tog den stilling til formaliteten vedrørende de to anmodninger om præjudiciel afgørelse. Domstolen fastslog indledningsvis, at den præjudicielle afgørelse, der anmodes om, i henhold til artikel 267 TEUF skal være »nødvendig« for, at den forelæggende ret kan »afsig sin dom«. Domstolen præciserede ligeledes, at den præjudicielle procedure ifølge denne bestemmelse, således som den er blevet fortolket i Domstolens praksis, bl.a. forudsætter, at der reelt verserer en retssag for den nationale domstol, hvis udfald kan påvirkes af den præjudicielle afgørelse. Idet Domstolen fremhævede sin særlige opgave inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse, nemlig at bistå den forelæggende ret ved løsningen af den konkrete tvist, der er indbragt for den, fastslog Domstolen derefter, at der skal foreligge en forbindelse mellem denne tvist og de EU-retlige bestemmelser, der ønskes fortolket. Denne forbindelse skal være således, at denne fortolkning fremstår som objektivt nødvendig for den afgørelse, som den forelæggende ret skal træffe.

I de foreliggende sager fastslog Domstolen for det første, at tvisterne i hovedsagerne ikke fremviste nogen forbindelse med EU-retten, herunder med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som de præjudicielle spørgsmål vedrørte. Den fastslog derfor, at de

forelæggende retter ikke skulle anvende EU-retten ved afgørelsen af realiteten i disse retstvister. Domstolen bemærkede for det andet, at selv om den ganske vist allerede havde fastslået, at spørgsmål om fortolkningen af processuelle bestemmelser i EU-retten, som den pågældende forelæggende ret skal anvende for at træffe sin afgørelse, kan realitetsbehandles ⁶¹, var det ikke det, de spørgsmål, der var forelagt i de to sager, vedrørte. For det tredje anførte Domstolen, at det heller ikke fremgik, at en besvarelse af disse spørgsmål kunne give de forelæggende retter en fortolkning af EU-retten, som ville give dem mulighed for at afgøre processuelle spørgsmål inden for national ret, før de i givet fald skulle træffe afgørelse vedrørende realiteten i hovedsagerne ⁶². Domstolen fastslog som følge deraf, at det ikke fremgik af forelæggelsesafgørelserne, at der eksisterede en forbindelse mellem den EU-retlige bestemmelse, som de foreliggende præjudicielle spørgsmål vedrørte, og tvisterne i hovedsagerne, som gjorde den ønskede fortolkning nødvendig med henblik på, at de forelæggende retter under anvendelse af de oplysninger, der ville følge af en sådan fortolkning, kunne afsige deres respektive domme. Den fandt derfor, at de forelagte spørgsmål var af generel karakter, således at anmodningerne om præjudiciel afgørelse måtte afvises fra realitetsbehandling.

Endelig anførte Domstolen, at nationale bestemmelser, der udsætter nationale dommere for disciplinære procedurer på grund af den omstændighed, at de har forelagt Domstolen et præjudiciel spørgsmål, ikke er tilladte ⁶³. Således kan en sådan udsigt til disciplinære foranstaltninger skade de berørte nationale dommers effektive udøvelse af den beføjelse til at forelægge spørgsmål for Domstolen og de funktioner som domstol, der er ansvarlig for anvendelsen af EU-retten, som de er tillagt ved traktaterne. Domstolen præciserede i denne henseende, at den omstændighed, at disse dommere ikke af denne grund må udsættes for sådanne disciplinære procedurer eller sanktioner, ligeledes udgør en garanti, der er uløseligt forbundet med deres uafhængighed.

Dom af 15. juli 2021 (Store Afdeling), Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere) (C-791/19, [EU:C:2021:596](#))

»Traktatbrud – disciplinærordning, der finder anvendelse på dommere – retsstat – dommers uafhængighed – effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – disciplinærforskelser, som skyldes retsafgørelses indhold – uafhængige disciplinære retsinstanser, som er oprettet ved lov – overholdelse af en rimelig frist og af retten til forsvar i disciplinærsager – artikel 267 TEUF – begrænsning af de nationale retters ret og forpligtelse til at forelægge Domstolen anmodninger om præjudiciel afgørelse«

⁶¹ Domstolens dom af 17.2.2011, Weryński (C-283/09, [EU:C:2011:85](#)).

⁶² Domstolens dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (forenede sager C-585/18, C-624/18 og C-625/18, [EU:C:2019:982](#)), omtalt i afsnit II.1 med overskriften »Udnævnelse«.

⁶³ Kendelse afsagt af Domstolens præsident den 1.10.2018, Miasto Łowicz og Prokuratura Okręgowa w Płocku (C-558/18 og C-563/18, [EU:C:2018:923](#)).

I dommen i denne sag, hvis faktiske og retlige omstændigheder er beskrevet ovenfor ⁶⁴, gav Domstolen (Store Afdeling) medhold i det af Kommissionen anlagte traktatbrudssøgsmål. For det første fastslog Domstolen, at denne nye disciplinærordning for dommere skadede deres uafhængighed. For det andet gjorde ordningen det ikke muligt for de pågældende dommere fuldstændigt uafhængigt at overholde de forpligtelser, der påhviler dem inden for rammerne af den præjudicielle forelæggelsesmekanisme.

Domstolen fastslog, at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten.

Domstolen erindrede om, at det fremgår af dens faste praksis, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og det krav om dommers uafhængighed, der følger af denne bestemmelse, kræver, at den disciplinærordning, der finder anvendelse på dommerne ved de nationale retsinstanser, som henhører under medlemsstaternes retsmiddel- og proceduresystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, frembyder de nødvendige garantier for at undgå enhver risiko for, at en sådan ordning anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelses indhold, hvilket bl.a. kræver, at der fastsættes regler, som definerer den adfærd, der udgør disciplinærforseelser, og som foreskriver et uafhængigt organs indgriben i henhold til en procedure, der fuldt ud garanterer rettighederne i artikel 47 og 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, bl.a. retten til forsvar, og som fastsætter en mulighed for at indbringe disciplinærorganers afgørelser for domstolene.

Ifølge Domstolen havde Polen imidlertid for det første ikke sikret disciplinærafdelingens uafhængighed og upartiskhed og havde således skadet dommernes uafhængighed ved ikke at sikre disse, at de disciplinærsager, der indledes mod dem, kontrolleres af et organ, der frembyder sådanne garantier. I overensstemmelse med princippet om magtens tredeling skal retsinstansernes uafhængighed sikres i forhold til den lovgivende og den udøvende magt. I henhold til lovreformen af 2017 fastsættes proceduren for udnævnelse af dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), og navnlig proceduren for udnævnelse af medlemmerne af disciplinærafdelingen ved denne domstol, i det væsentlige af Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale domstolsråd, Polen, herefter »domstolsrådet«) – et organ, som i høj grad er blevet omordnet af den udøvende magt og den lovgivende magt i Polen. Domstolen bemærkede ligeledes, at disciplinærafdelingen udelukkende skulle sammensættes af nye dommere, der skulle udvælges af domstolsrådet, og som ikke allerede havde sæde ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), og som bl.a. ville modtage en meget høj løn og få en grad af organisatorisk, funktionel og økonomisk autonomi, som var særligt vidtgående i forhold til de vilkår, der gjaldt i de øvrige domstolsafdelinger ved denne retsinstans. Samtlige disse omstændigheder var egnede til at rejse rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt

⁶⁴ Med hensyn til sagens faktiske og retlige omstændigheder henvises til afsnit I.2 med overskriften »Uafhængige nationale domstoles ret til at anmode Domstolen om en præjudicielt afgørelse«.

denne disciplinærinstans var uimodtagelig for direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt i Polen, og om den var neutral i forhold til de interesser, som stod over for hinanden.

Domstolen bemærkede for det andet, idet den i denne henseende tog hensyn til den omstændighed, at disciplinærafdelingens uafhængighed og upartiskhed således ikke var sikret, at Polen havde tilladt, at indholdet af retsafgørelser kunne kvalificeres som en disciplinærforsøelse hvad angår dommerne ved de almindelige domstole. Under henvisning til nødvendigheden af at undgå, at disciplinærordningen kunne anvendes til politisk kontrol med retsafgørelser eller til pres på dommere, bemærkede Domstolen, at den nye disciplinærordning for dommere – som ikke opfyldte kravene om klarhed og præcision med hensyn til den adfærd, som kunne medføre, at disse dommere ifaldt ansvar – i det foreliggende tilfælde ligeledes skadede dommernes uafhængighed.

For det tredje havde Polen dels heller ikke sikret, at disciplinærsager mod dommerne ved de almindelige domstole skulle behandles inden for en rimelig frist, hvorved denne medlemsstat således atter havde skadet disse dommers uafhængighed. I henhold til den nye disciplinærordning kunne en dommer, der havde været genstand for en disciplinærsag, som var blevet afsluttet ved en endelig retsafgørelse, nemlig på ny blive mødt med sådanne disciplinærsager i den samme sag på en sådan måde, at denne dommer permanent forblev under den potentielle trussel om sådanne disciplinærsager. Dels kunne de nye processuelle regler for disciplinærsager mod dommere begrænse de anklagede dommers ret til forsvar. I henhold til denne nye ordning afbrød foranstaltninger i forbindelse med udpegelse af en forsvarer for en dommer og dennes varetægelse af forsvaret således ikke disciplinærsagen, hvorimod proceduren kunne gennemføres, selv om dommeren eller dennes advokat havde lovligt forfald. Navnlig når de førnævnte nye procesregler ligesom i den konkrete sag indgik i en sammenhæng med en disciplinærordning, som frembød de mangler, der er påpeget ovenfor, kunne de i øvrigt have tendens til at forøge risikoen for, at disciplinærordningen blev anvendt som et system til politisk kontrol med retsafgørelsernes indhold.

For det fjerde fastslog Domstolen, at Polen ikke havde sikret, at disciplinærsager vedrørende dommere ved de almindelige domstole blev behandlet af en domstol, der var »oprettet ved lov«, således som det tillige kræves efter artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, idet denne medlemsstat havde overdraget formanden for den ovennævnte disciplinærafdeling en skønsmæssig beføjelse til at nominere disciplinærdomstolen i første instans i sådanne sager.

Dom af 21. december 2021 (Store Afdeling), Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, [EU:C:2021:1034](#))

»Præjudiciel forelæggelse – beslutning 2006/928/EF – mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption – karakter og retsvirkninger – bindende for Rumænien –

retsstat – dommeres uafhængighed – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – bekæmpelse af korruption – beskyttelse af Unionens finansielle interesser – artikel 325, stk. 1, TEUF – BFI-konventionen – straffesager – domme afsagt af Curtea Constituțională (forfatningsdomstol, Rumænien) vedrørende lovligheden af anvendelsen af visse beviser og sammensætningen af dommerkollegier på området for alvorlig korruption – de nationale domstoles forpligtelse til at sikre den fulde virkning af afgørelserne fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) – dommeres disciplinæransvar i tilfælde af manglende overholdelse af disse afgørelser – beføjelse til at undlade at anvende afgørelser fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol), som ikke er i overensstemmelse med EU-retten – princippet om EU-rettens forrang«

I den nævnte dom, hvis faktiske og retlige omstændigheder er beskrevet ovenfor ⁶⁵, tog Domstolen stilling til, om anvendelsen af retspraksis fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol, Rumænien) var forenelig med EU-retten.

EU-retten er ikke til hinder for, at forfatningsdomstolens afgørelser er bindende for de almindelige domstole, på betingelse af, at denne domstols uafhængighed i forhold til navnlig den lovgivende og den udøvende magt er sikret. EU-retten er derimod til hinder for, at de nationale dommere kan ifalde disciplinært ansvar ved enhver tilsidesættelse af sådanne afgørelser.

For det første, og eftersom eksistensen af en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af EU-retten, er uløseligt forbundet med en retsstat, skal enhver retsinstans, der skal anvende eller fortolke EU-retten, opfylde kravene til en effektiv retsbeskyttelse. Med henblik herpå er domstolenes uafhængighed afgørende. I denne henseende skal dommerne være beskyttet mod indblanding eller ydre pres, der ville kunne bringe deres uafhængighed i fare. I overensstemmelse med det princip om magtens tredeling, som er kendetegnende for en retsstats funktionsmåde, skal retsinstansernes uafhængighed desuden sikres i forhold til bl.a. den lovgivende og den udøvende magt.

For det andet bemærkede Domstolen, at selv om EU-retten ikke pålægger medlemsstaterne en bestemt forfatningsmæssig model, der regulerer forholdet mellem de forskellige statslige instanser, skal medlemsstaterne ikke desto mindre overholde navnlig de krav om domstolenes uafhængighed, der følger af denne ret. Under disse omstændigheder kan forfatningsdomstolens afgørelser binde de almindelige domstole, forudsat at den nationale lovgivning sikrer denne domstols uafhængighed i forhold til navnlig den lovgivende og den udøvende magt. Hvis den nationale lovgivning derimod ikke sikrer denne uafhængighed, er EU-retten til hinder for en sådan national lovgivning eller praksis, idet en sådan forfatningsdomstol ikke er i stand til at sikre den effektive retsbeskyttelse, der kræves i henhold til EU-retten.

⁶⁵ Med hensyn til sagens faktiske og retlige omstændigheder henvises til afsnit I.2 med overskriften »Uafhængige nationale domstoles ret til at anmode Domstolen om en præjudicielt afgørelse«.

For det tredje anførte Domstolen, at disciplinærordningen for at bevare domstolenes uafhængighed skal frembyde de nødvendige garantier for at undgå enhver risiko for, at en sådan ordning anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelsens indhold. I denne henseende kan den omstændighed, at en retsafgørelse indeholder en eventuel fejl i fortolkningen og anvendelsen af de nationale eller EU-retlige regler eller i vurderingen af de faktiske omstændigheder og bedømmelsen af beviserne, ikke i sig selv medføre, at den pågældende dommer ifalder et disciplinært ansvar. Muligheden for at gøre et disciplinært ansvar gældende over for en dommer som følge af en retsafgørelse skal således begrænses til absolutte undtagelsestilfælde og afgrænses af garantier, hvorved det tilsigtes at undgå enhver risiko for ydre pres på indholdet af retsafgørelser. En national ordning, hvorefter enhver tilsidesættelse fra de almindelige nationale dommeres side af forfatningsdomstolens afgørelser kan medføre, at de ifalder disciplinært ansvar, overholder ikke disse betingelser.

Dom af 22. februar 2022 (Store Afdeling), RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol) (C-430/21, [EU:C:2022:99](#))

»Præjudiciel forelæggelse – retsstat – retsvæsenets uafhængighed – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – EU-rettens forrang – en national domstols manglende beføjelse til at efterprøve, om nationale retsforskrifter, der af forfatningsdomstolen i den pågældende medlemsstat er blevet fundet forenelige med forfatningen, er forenelige med EU-retten – disciplinær forfølgning«

Domstolen blev anmodet om at tage stilling til princippet om dommeres uafhængighed, der er fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med bl.a. princippet om EU-rettens forrang, i en situation, hvor en almindelig domstol i en medlemsstat i henhold til national ret ikke er beføjet til at efterprøve, om nationale retsforskrifter, der af forfatningsdomstolen i denne medlemsstat er blevet fundet forenelige med forfatningen, er forenelige med EU-retten, og hvor den nationale dommer kan gøres til genstand for retsforfølgning og idømmes disciplinære sanktioner, såfremt den pågældende beslutter at foretage en sådan efterprøvelse.

I det foreliggende tilfælde var RS blevet dømt i en straffesag i Rumænien. Hans hustru indgav herefter en anmeldelse mod bl.a. flere dommere for lovovertrædelser, der angiveligt var begået i forbindelse med straffesagen. RS anlagde derefter sag ved Curtea de Apel Craiova (appeldomstolen i Craiova, Rumænien) med henblik på at rejse indsigelse mod den urimeligt lange varighed af den strafforfølgning, der var blevet indledt som følge af denne anmeldelse.

Med henblik på at træffe afgørelse i denne sag var Curtea de Apel Craiova (appeldomstolen i Craiova) af den opfattelse, at det skulle vurderes, om de nationale retsforskrifter, hvorved der var indført en specialiseret afdeling under anklagemyndigheden for efterforskning af lovovertrædelser begået inden for retsvæsenet som den i det foreliggende tilfælde omhandlede, var forenelige med EU-

retten⁶⁶. Henset til den dom fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol, Rumænien)⁶⁷, som blev afsagt efter Domstolens dom i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl.⁶⁸, var Curtea de Apel Craiova (appeldomstolen i Craiova) i henhold til national ret imidlertid ikke beføjet til at foretage en sådan efterprøvelse af foreneligheden. Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) havde nemlig ved denne dom forkastet den indsigelse om forfatningsstridighed, der var rejst i forhold til flere bestemmelser i denne lovgivning, idet den fremhævede, at når denne domstol fastslår, at en national retsforordning er forenelig med en bestemmelse i forfatningen, der pålægger overholdelse af princippet om EU-rettens forrang⁶⁹, er en almindelig domstol ikke beføjet til at efterprøve, om den pågældende nationale retsforordning er forenelig med EU-retten.

I denne forbindelse besluttede Curtea de Apel Craiova (appeldomstolen i Craiova) at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål for nærmere bestemt at få præciseret, om EU-retten er til hinder for, at en almindelig national domstol udelukkes fra at efterprøve, om retsforordninger under omstændigheder som dem, der var omhandlet i det foreliggende tilfælde, er forenelige med EU-retten, og at den pågældende dommer kan idømmes disciplinære sanktioner med den begrundelse, at vedkommende har besluttet at foretage en sådan efterprøvelse.

Domstolen (Store Afdeling) fastslog, at en sådan retsforordning eller en sådan national praksis er i strid med EU-retten⁷⁰.

Indledningsvis bemærkede Domstolen, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ikke er til hinder for en national lovgivning eller praksis, hvorefter en medlemsstats almindelige domstole i henhold til national forfatningsret er bundet af en afgørelse fra denne medlemsstats forfatningsdomstol, der fastslår, at en national retsforordning er i overensstemmelse med nævnte medlemsstats forfatning, forudsat at den nationale lovgivning sikrer forfatningsdomstolens uafhængighed i forhold til navnlig den lovgivende og den udøvende magt. Dette er imidlertid ikke tilfældet, når anvendelsen af en sådan lovgivning eller en sådan praksis indebærer, at enhver kompetence for disse almindelige domstole til at vurdere, om nationale retsforordninger, som en sådan forfatningsdomstol har fundet forenelige med en national forfatningsbestemmelse, der fastsætter EU-rettens forrang, er forenelige med EU-retten, udelukkes.

Domstolen fremhævede endvidere, at overholdelsen af den forpligtelse, der påhviler den nationale ret, til at anvende alle EU-retlige bestemmelser, der har direkte virkning,

⁶⁶ Konkret artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og bilaget til beslutning 2006/928.

⁶⁷ Dom nr. 390/2021 af 8.6.2021.

⁶⁸ 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), omtalt i afsnit II.8 med overskriften »Personligt ansvar, dommeres immunitet og suspension«, hvori Domstolen bl.a. fastslog, at den pågældende lovgivning var i strid med EU-retten, såfremt oprettelsen af en sådan specialiseret afdeling ikke var begrundet i objektive og kontrollerbare krav, der vedrørte hensynet til forsvarlig retspleje, og ikke ledsagedes af specifikke garantier (jf. domskonklusionens punkt 5).

⁶⁹ I dom nr. 390/2021 fastslog Curtea Constituțională (forfatningsdomstol), at den omhandlede lovgivning var forenelig med artikel 148 i Constituția României (den rumænske forfatning).

⁷⁰ I henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU og artikel 4, stk. 2 og 3, TEU og artikel 267 TEUF samt princippet om EU-rettens forrang.

navnlig er nødvendig for at sikre respekten af medlemsstaternes lighed over for traktaterne, som udelukker muligheden for at lade en hvilken som helst ensidig foranstaltning gå forud for Unionens retsorden, og udgør et udtryk for det i artikel 4, stk. 3, TEU angivne princip om loyalt samarbejde, som kræver, at anvendelse af enhver eventuel modstridende bestemmelse i national ret, hvad enten denne er vedtaget før eller efter den EU-retlige bestemmelse med direkte virkning, undlades.

I denne forbindelse bemærkede Domstolen for det første, at den allerede havde haft lejlighed til at fastslå, at de omhandlede retsforskrifter var omfattet af anvendelsesområdet for beslutning 2006/928, og at de følgelig skulle overholde de krav, der følger af EU-retten, navnlig artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, TEU ⁷¹. For det andet er både artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og de specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption, der er fastsat i bilaget til beslutning 2006/928, formuleret i klare og præcise vendinger og ikke ledsaget af nogen betingelser, således at de har direkte virkning ⁷². Det følger heraf, at de rumænske almindelige domstole, såfremt det ikke er muligt at anlægge en fortolkning af de nationale bestemmelser, der er i overensstemmelse med den nævnte bestemmelse eller med de nævnte benchmarks, af egen drift skal undlade at anvende disse nationale bestemmelser.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at de almindelige rumænske domstole i princippet har kompetence til at vurdere, om de nationale retsforskrifter er forenelige med disse EU-retlige bestemmelser uden at skulle indgive en anmodning til Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) herom. Disse almindelige domstole er imidlertid frataget denne kompetence, når Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) har fastslået, at de pågældende nationale retsforskrifter er i overensstemmelse med en national forfatningsbestemmelse, der fastsætter EU-rettens forrang, da disse retter er forpligtede til at efterkomme denne afgørelse. En sådan national regel eller praksis vil imidlertid være til hinder for den fulde virkning af de omhandlede EU-retlige bestemmelser, for så vidt som den forhindrer den almindelige domstol, der skal sikre anvendelsen af EU-retten, i selv at vurdere disse lovbestemmelers forenelighed med EU-retten.

Anvendelsen af en sådan national regel eller praksis ville desuden skade effektiviteten af det samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som er indført ved ordningen med præjudiciel forelæggelse, idet den afskrækker den almindelige domstol, som skal afgøre tvisten, fra at forelægge Domstolen en præjudiciel anmodning med henblik på at efterkomme den pågældende medlemsstats forfatningsdomstols afgørelser.

Domstolen fremhævede, at disse konstateringer gør sig så meget desto mere gældende i en situation, hvor en dom afsagt af den pågældende medlemsstats forfatningsdomstol nægter at efterkomme en dom, som Domstolen har afsagt i en præjudiciel sag, bl.a. på

⁷¹ 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), præmis 183 og 184, omtalt i afsnit II.8 med overskriften »Personligt ansvar, dommeres immunitet og suspension«.

⁷² Dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., nævnt ovenfor, præmis 249 og 250, og dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034), præmis 253 (omtalt i samme afsnit).

grundlag af den pågældende medlemsstats forfatningsmæssige identitet og ud fra den betragtning, at Domstolen har overskredet grænserne for sin kompetence. Domstolen anførte, at den i henhold til artikel 4, stk. 2, TEU kan komme ud for at skulle efterprøve, at en EU-retlig forpligtelse ikke tilsidesætter en medlemsstats nationale identitet. Denne bestemmelse har derimod hverken til formål eller til følge at tillade en medlemsstats forfatningsdomstol i strid med de forpligtelser, der følger af EU-retten, og som gælder for den, at undlade at anvende en EU-retlig bestemmelse med den begrundelse, at denne bestemmelse tilsidesætter den pågældende medlemsstats nationale identitet, således som den er defineret af den nationale forfatningsdomstol. Såfremt en medlemsstats forfatningsdomstol er af den opfattelse, at en bestemmelse i den afledte EU-ret, således som den er blevet fortolket af Domstolen, tilsidesætter forpligtelsen til at respektere denne medlemsstats nationale identitet, skal denne forfatningsdomstol således forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse med henblik på at vurdere gyldigheden af denne bestemmelse i lyset af artikel 4, stk. 2, TEU, idet kun Domstolen er beføjet til at fastslå, at en EU-retsakt er ugyldig.

Domstolen fremhævede desuden, at eftersom den har enekompetence til at give den endelige fortolkning af EU-retten, kan en medlemsstats forfatningsdomstol ikke på grundlag af sin egen fortolkning af EU-retlige bestemmelser gyldigt fastslå, at Domstolen har afsagt en dom, der går ud over dens kompetenceområde, og følgelig nægte at efterkomme en dom, som Domstolen har afsagt i en præjudiciel sag.

I øvrigt præciserede Domstolen under henvisning til sin tidligere praksis ⁷³, at artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er til hinder for en national lovgivning eller praksis, der gør det muligt at pålægge en national dommer disciplinært ansvar for enhver tilsidesættelse af den nationale forfatningsdomstols afgørelser, og navnlig for at have set bort fra anvendelsen af en afgørelse, hvorved forfatningsdomstolen har nægtet at efterkomme en dom, som Domstolen har afsagt i en præjudiciel sag.

Dom af 11. maj 2023 (Første Afdeling), *Inspekția Judiciară* (C-817/21, [EU:C:2023:391](#))

»Præjudiciel forelæggelse – retsstat – retsvæsenets uafhængighed – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – beslutning 2006/928/EF – dommeres uafhængighed – disciplinærsag – retsinspektorat – chefsinspektør med regulerings-, udvælgelses-, bedømmelses-, udnævnelses- og disciplinærundersøgelsesbeføjelser«

I Rumænien havde en part i flere straffesager indgivet disciplinære anmeldelser til det kompetente retsinspektorat mod visse dommere og anklagere involveret i disse sager. Efter at alle anmeldelserne var blevet henlagt, indgav hun en anmeldelse mod chefsinspektøren, som ligeledes blev henlagt. Hun anlagde derefter sag ved Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien) med henblik på at anfægte denne henlæggelse, idet hun bl.a. gjorde gældende, at det ikke var muligt at iværksætte

⁷³ Dommen i sagen Euro Box Promotion m.fl., nævnt ovenfor.

disciplinærsager, idet beføjelserne var koncentreret hos chefinspektøren. En sådan koncentration af beføjelser var ifølge denne part i strid med EU-retten.

Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) forelagde Domstolen et spørgsmål herom.

Ved sin dom bekræftede Domstolen sin praksis⁷⁴, hvorefter organiseringen af den dømmende magt, selv om den henhører under medlemsstaternes kompetence, skal udøves under overholdelse af EU-retten. Den disciplinærordning, der finder anvendelse på de dommere, der kan anmodes om at anvende EU-retten, skal derfor frembyde de nødvendige garantier for at undgå enhver risiko for, at den anvendes som et system til politisk kontrol med deres aktiviteter.

De regler, der gælder for organisationen af og funktionsmåden for et organ, der har kompetence til at gennemføre disciplinære undersøgelser og iværksætte disciplinærsager mod dommere og anklagere, skal derfor overholde de krav, der følger af EU-retten og navnlig af retsstatsprincippet.

For at efterprøve, om dette var tilfældet, præciserede Domstolen, at det tilkom den forelæggende ret at vurdere den rumænske lovgivning som sådan og i lyset af den nationale retlige og faktiske sammenhæng.

Hvad angår de forhold, der er relevante for en sådan undersøgelse, bemærkede Domstolen, at en disciplinærsag, der har til formål at sanktionere misbrug begået af chefinspektøren, i henhold til rumænsk ret kun kunne iværksættes af en ansat, hvis karriere i vidt omfang afhænger af chefinspektørens beslutninger. Desuden kunne afgørelser vedrørende chefinspektøren kun ændres af den assisterende chefinspektør, som var udpeget af chefinspektøren, og hvis mandat ophørte samtidig med sidstnævntes. En sådan disciplinærordning syntes – med forbehold af den efterprøvelse, som Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) skulle foretage – i praksis at være til hinder for en effektiv disciplinærsag mod chefinspektøren, selv hvis denne skulle være genstand for stærkt underbyggede anmeldelser.

Ganske vist kunne henlæggelsen af en anmeldelse af chefinspektøren være genstand for et søgsmål, der i givet fald kunne føre til annullation af afgørelsen om henlæggelse. Det tilkom imidlertid Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) at vurdere, i hvilket omfang de beføjelser, som de rumænske retsinstanser rådede over i denne henseende, kunne muliggøre en effektiv iværksættelse af disciplinærsager mod chefinspektøren og en effektiv og upartisk behandling af anmeldelser af sidstnævnte.

Domstolen præciserede i denne henseende, at det for det tilfælde, at den nævnte ret måtte nå frem til den konklusion, at der inden for rammerne af den i hovedsagen omhandlede lovgivning ikke kunne foretages en effektiv og reel kontrol af chefinspektørens handlinger, ville skulle fastslås, at denne lovgivning ikke var affattet på

⁷⁴ 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), omtalt i afsnit II.8 med overskriften »Personligt ansvar, dommeres immunitet og suspension«.

en sådan måde, at den ikke kunne give anledning til nogen rimelig tvivl hos borgerne med hensyn til, hvorvidt Inspectia Judiciară (retsinspektorat, Rumænien) beføjelser og funktioner anvendtes som middel til at lægge pres på denne judicielle virksomhed eller som middel til politisk kontrol med denne virksomhed.

Hvad angår den nationale retlige og faktiske sammenhæng fremgik det, at chefinspektørens beføjelser var blevet styrket i forbindelse med den mere overordnede sammenhæng med de reformer af det rumænske retsvæsens organisation, der havde til formål eller til følge at reducere garantierne for de rumænske dommers uafhængighed og upartiskhed. Desuden syntes chefinspektøren at være tæt knyttet til den udøvende eller den lovgivende magt. Endelig skulle der ligeledes tages hensyn til den konkrete praksis, som chefinspektøren fulgte under udøvelsen af sine prærogativer, som kunne anvendes med henblik på politisk kontrol med den judicielle virksomhed.

Med forbehold af den efterprøvelse, som det påhvilede Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) at foretage, lod det derfor til, at forholdene vedrørende den juridiske og faktuelle sammenhæng, der var bragt til Domstolens kendskab, snarere bekræftede end afkræftede en eventuel konstatering af, at den omhandlede lovgivning ikke var affattet på en sådan måde, at den ikke kunne give anledning til nogen rimelig tvivl hos borgerne med hensyn til, hvorvidt retsinspektoratets beføjelser og funktioner blev anvendt som middel til at lægge pres på den judicielle virksomhed eller som middel til politisk kontrol med denne virksomhed.

Dom af 5. juni 2023 (Store Afdeling), Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

»Traktatbrud – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – retsstatsprincippet – effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – dommeres uafhængighed – artikel 267 TEUF – mulighed for at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål – EU-rettens forrang – kompetence på området for ophævelse af dommeres strafferetlige immunitet og på området for arbejdsret, social sikring og pensionering for dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), som er tillagt denne retsinstitans' disciplinære afdeling – forbud for de nationale retsinstitanser mod at rejse tvivl om retsinstitansers og forfatningsorganers lovlighed eller mod at fastslå eller bedømme lovligheden af dommeres udnævnelse eller disses dømmende myndighed – en dommers efterprøvelse af overholdelsen af visse krav om, hvorvidt der er tale om en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, kvalificeret som en »disciplinærforsøgelse« – enekompetence til at behandle spørgsmål vedrørende en retsinstitans' eller en dommers manglende uafhængighed, som er tillagt afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) – artikel 7 og 8 i chartret om grundlæggende rettigheder – retten til respekt for privatliv og retten til beskyttelse af personoplysninger – forordning (EU) 2016/679 – artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra c) og e), og artikel 6, stk. 3, andet afsnit – artikel 9, stk. 1 – følsomme oplysninger – national lovgivning, som pålægger dommere at afgive en erklæring om deres tilhørsforhold til

sammenslutninger, foreninger eller politiske partier samt om det hverv, de har varetaget heri, og som fastsætter offentliggørelse online af de oplysninger, der fremgår af disse erklæringer»

I den nævnte dom, hvis faktiske og retlige omstændigheder er beskrevet ovenfor ⁷⁵, fastslog Domstolen for det første, at Polen havde tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, ved at bemyndige disciplinærafdelingen ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret, til at træffe afgørelse i sager, der har en direkte indvirkning på dommeres og hjælpedommeres retsstilling og udøvelsen af deres embede, såsom sager om ophævelse af dommeres strafferetlige immunitet og på området for arbejdsret, social sikring og pensionering for dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol).

Domstolen bemærkede i denne henseende, at den pågældende medlemsstats retsorden skal indeholde garantier, der er egnede til at undgå enhver risiko for politisk kontrol med retsafgørelsers indhold eller for pres mod og intimidering af dommere, der bl.a. kan medføre, at disse ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket kan skade den tillid, som retsvæsenet skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat ⁷⁶. Således skal, i lighed med det, Domstolen allerede havde fastslået hvad angår de regler, der finder anvendelse på disciplinærordningen for dommere ⁷⁷, og navnlig henset til de betydelige konsekvenser, der kan følge heraf for så vidt angår både dommernes karriereudvikling og disse sidstnævntes levevilkår, de afgørelser, der giver tilladelse til indledning af strafferetlig forfølgning mod de pågældende dommere, deres anholdelse og varetægtsfængsling eller nedsættelsen af deres lønvederlag, eller afgørelserne om centrale aspekter af den arbejdsretlige ordning, den sociale sikringsordning eller pensionsordning, der gælder for disse dommere, træffes eller efterprøves ved en instans, der selv opfylder de krav, som en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer, herunder garantien for uafhængighed.

For det andet fastslog Domstolen, at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til bestemmelserne i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med bestemmelserne i chartrets artikel 47, og i henhold til artikel 267 TEUF, idet denne medlemsstat havde vedtaget bestemmelser, hvorefter prøvelsen af, om de EU-retlige krav vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov ⁷⁸, er opfyldt, kunne kvalificeres som en disciplinærforseelse.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang bl.a. indebærer, at enhver domstol er forpligtet til at efterprøve, om den i kraft af sin sammensætning udgør en sådan domstol, når der består alvorlig tvivl herom. Den bemærkede ligeledes, at efterprøvelsen af overholdelse af de ovennævnte krav kan

⁷⁵ Hvad angår sagens faktiske og retlige omstændigheder henvises til afsnit II.2 med overskriften »Faglig etik«. Denne dom er ligeledes omtalt i afsnit II.10 med overskriften »Retslig kompetence til at kontrollere domstolenes uafhængighed«.

⁷⁶ Jf. i denne retning 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, 216), omtalt i afsnit II.8 med overskriften »Personligt ansvar, dommeres immunitet og suspension«.

⁷⁷ Jf. i denne retning dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere) (C-791/19, EU:C:2021:596, præmis 80), omtalt i nærværende afsnit.

⁷⁸ Artikel 107, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om de almindelige domstole og artikel 72, stk. 1, nr. 1-3, i den ændrede lov om den øverste domstol.

påhvile de nationale retsinstanser under forskellige andre omstændigheder, og at en sådan efterprøvelse bl.a. kan omfatte spørgsmålet om, hvorvidt en ulovlighed, som proceduren for udnævnelse af en dommer er behæftet med, har kunnet medføre en tilsidesættelse af denne grundlæggende rettighed. Under disse omstændigheder kan det forhold, at en national retsinstans udøver de opgaver, som den er betroet i medfør af traktaterne, og overholder de forpligtelser, der påhviler den i medfør heraf, når den anvender bestemmelser såsom artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, pr. definition ikke kvalificeres som en disciplinærforseelse, uden at disse EU-retlige bestemmelser ipso facto tilsidesættes.

Domstolen anførte indledningsvis, at definitionerne af de pågældende disciplinærforseelser havde en meget bred og upræcis karakter, således at de omfattede tilfælde, hvor dommere skulle prøve, om de selv, den retsinstans, hvor de havde sæde, eller andre retsinstanser opfyldte de krav, der følger af bestemmelserne i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47. De pågældende nationale bestemmelser gav heller ikke mulighed for at garantere, at de pågældende dommeres ansvar for retsafgørelser, som de skulle træffe, var strengt begrænset til helt exceptionelle tilfælde, og at disciplinærordningen for dommere følgelig ikke kunne tages i brug med henblik på politisk kontrol af disse retsafgørelser. Henset til de særlige betingelser, hvorunder disse nationale bestemmelser blev vedtaget, og den særlige sammenhæng, hvori de blev vedtaget, fremhævede Domstolen i øvrigt, at den ordlyd, som den polske lovgiver havde valgt, klart afspejlede en række spørgsmål, der havde foranlediget forskellige polske retsinstanser til at indgive en præjudiciel forelæggelse til Domstolen med hensyn til foreneligheden med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 af de diverse lovgivningsmæssige ændringer i 2019, der havde påvirket retsvæsenets organisation i Polen. Domstolen fandt følgelig, at risikoen for, at de nævnte nationale bestemmelser blev undergivet en fortolkning, der gjorde det muligt, at den disciplinærordning, der gjaldt for dommere, blev anvendt for at hindre de pågældende nationale retsinstanser i at foretage visse konstateringer, som er påkrævet i henhold til EU-retten, og påvirke disse retsinstansers retsafgørelser ved således at gøre indgreb i de nævnte dommeres uafhængighed, var godtgjort, og at de nævnte EU-retlige bestemmelser som følge heraf var tilsidesat. Disse samme nationale bestemmelser var ligeledes i strid med artikel 267 TEUF, for så vidt som de udgjorde en risiko for, at nationale dommere blev sanktioneret disciplinært for at have forelagt Domstolen anmodninger om præjudiciel afgørelse.

Hvad nærmere bestemt angår disciplinærforseelsen hos dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol)⁷⁹ for »åbenlys og grov tilsidesættelse af retsregler« fandt Domstolen, at den nationale bestemmelse, hvori dette var fastsat, ligeledes var i strid med disse dommeres uafhængighed, idet den ikke gjorde det muligt at undgå, at den disciplinærordning, der gjaldt for disse dommere, blev anvendt med det formål at skabe et pres og en afskrækkende virkning, der var egnet til at påvirke indholdet af deres

⁷⁹ Artikel 72, stk. 1, nr. 1, i den ændrede lov om den øverste domstol.

afgørelser. Denne bestemmelse begrænsede ligeledes den forpligtelse, som Sąd Najwyższy (øverste domstol) har til at forelægge Domstolen anmodninger om præjudiciel afgørelse med muligheden for at indlede en disciplinærsag.

For det tredje fastslog Domstolen, at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til bestemmelserne i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med bestemmelserne i chartrets artikel 47, samt i henhold til princippet om EU-retens forrang, idet denne medlemsstat havde vedtaget bestemmelser, hvorefter det var forbudt for alle nationale retsinstanser at efterprøve, om de EU-retlige krav vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov⁸⁰, er opfyldt.

I denne forbindelse præciserede Domstolen, at de nationale bestemmelser ikke alene forbød at »fastsætte«, men ligeledes at »vurdere« i forhold til deres »lovlighed« såvel selve »udnævnelsen« som »den deraf følgende beføjelse for den pågældende til at beklæde embedet som dommer«. Disse samme bestemmelser forbød endvidere på enhver måde at »rejse tvivl« om »lovmæssigheden« af »retsinstanser« og »statslige forfatningsorganer og tilsyns- og retsbeskyttelsesorganer«. Sådanne formuleringer kunne imidlertid, især i den særlige sammenhæng, hvori de blev vedtaget, føre til, at en række afgørelser, som de pågældende retsinstanser dog er forpligtet til at træffe i henhold til forpligtelser, der påhviler dem, for at sikre overholdelsen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, på grund af deres indhold eller deres virkning ville kunne falde ind under de således fastsatte forbud. Idet de nævnte nationale bestemmelser kunne være til hinder for, at de pågældende polske retsinstanser undlod at anvende bestemmelser, der er i strid med disse to EU-retlige bestemmelser, der har direkte virkning, var de desuden ligeledes i strid med princippet om EU-retens forrang.

8. Personligt ansvar, dommeres immunitet og suspension

Dom af 18. maj 2021 (Store Afdeling), 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](#))

»Præjudiciel forelæggelse – traktaten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union – akten om vilkårene for Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af Unionen – artikel 37 og 38 – passende foranstaltninger – mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption – beslutning 2006/928/EU – den retlige karakter og retsvirkningerne af mekanismen for samarbejde og kontrol og af de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af denne mekanisme – retsstat – domstolenes uafhængighed – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – love og nøddekreter fra regeringen, der blev vedtaget i Rumænien i 2018 og 2019 på området for organiseringen af retsvæsenet og dommernes ansvar –

⁸⁰ Artikel 42a, stk. 1 og 2, og artikel 55, stk. 4, i den ændrede lov om de almindelige domstole, artikel 26, stk. 3, og artikel 29, stk. 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol samt artikel 5, stk. 1a og 1b, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolene.

udnævnelse ad interim til lederstillinger i Inspectia Judiciară (retsinspektoratet) – oprettelse af en afdeling inden for anklagemyndigheden for efterforskning af lovovertrædelser begået inden for retsvæsenet – statens økonomiske ansvar og dommernes personlige ansvar i tilfælde af retslige fejl«

Seks anmodninger om præjudiciel afgørelse blev indgivet til Domstolen af rumænske domstole i forbindelse med tvister mellem på den ene side juridiske og fysiske personer og på den anden side myndigheder og organer såsom Inspectia Judiciară (retsinspektorat, Rumænien), Consiliul Superior al Magistraturii (øverste retsråd, Rumænien) og Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație de Casație și Justiție (anklagemyndigheden ved kassationsdomstol, Rumænien).

Tvisterne i hovedsagerne var en del af en omfattende reform på retsvæsensområdet og på området for bekæmpelse af korruption i Rumænien, hvilken reform havde været genstand for overvågning på EU-plan siden 2007 i medfør af den mekanisme for samarbejde og kontrol, der var blevet indført ved beslutning 2006/928 i forbindelse med Rumæniens tiltrædelse af Unionen (herefter »MSK«).

Med henblik på at forbedre retsvæsenets uafhængighed og effektivitet havde Rumænien i 2004 i forbindelse med forhandlingerne om sin tiltrædelse af Unionen vedtaget tre love, benævnt »retsplejelovene«, om dommeres og anklageres status, om retssystemets organisering og om det øverste retsråd. I perioden mellem 2017 og 2019 blev der indført ændringer til de nævnte love ved love og nøddekreter fra regeringen vedtaget på grundlag af den rumænske forfatning. Sagsøgerne i hovedsagerne gjorde gældende, at visse af disse lovændringer var uforenelige med EU-retten. Til støtte for deres søgsmål henviste sagsøgerne til bestemte udtalelser og rapporter, som Europa-Kommissionen havde udarbejdet om fremskridtene i Rumænien inden for rammerne af MSK, og som ifølge dem indeholdt kritik af de bestemmelser, som Rumænien havde vedtaget i perioden 2017-2019, med hensyn til effektiviteten af bekæmpelsen af korruption og sikringen af retsvæsenets uafhængighed.

De forelæggende retter ønskede i denne forbindelse oplysninger om den retlige karakter og retsvirkningerne af MSK og om rækkevidden af de rapporter, som Kommissionen havde udarbejdet i henhold hertil. Ifølge de nævnte retter skulle denne mekanismes indhold, karakter og varighed anses for at være omfattet af tiltrædelsestraktatens anvendelsesområde, og de krav, der var affattet i de nævnte rapporter, skulle være bindende for Rumænien. I denne henseende henviste de nævnte retter imidlertid til en national retspraksis, hvorefter EU-retten ikke havde forrang for det rumænske forfatningssystem, og beslutning 2006/928 ikke kunne udgøre en referenceramme i forbindelse med en forfatningsmæssighedskontrol, eftersom denne beslutning var blevet vedtaget før Rumæniens tiltrædelse af Unionen, og eftersom spørgsmålet om, hvorvidt dens indhold, karakter og varighed var omfattet af tiltrædelsestraktatens anvendelsesområde, ikke havde været genstand for en fortolkning fra Domstolen.

Efter at have fastslået, at de bestemmelser, der regulerer organiseringen af retsvæsenet i Rumænien, er omfattet af anvendelsesområdet for beslutning 2006/928, bemærkede Domstolen, at selve eksistensen af en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af EU-retten, er uløseligt forbundet med retstatsprincippet, der er beskyttet ved traktaten om Den Europæiske Union. Domstolen anførte efterfølgende, at enhver medlemsstat skal sikre, at retsinstanser, der som »domstole« henhører under medlemsstatens retsmiddel- og proceduresystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, opfylder kravene til effektiv retsbeskyttelse. For så vidt som de omhandlede nationale bestemmelser finder anvendelse på de almindelige domstole, der skal træffe afgørelse om spørgsmål knyttet til anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, skal de således opfylde de nævnte krav. I denne henseende er det afgørende, at de pågældende retsinstansers uafhængighed bevares, således at de beskyttes mod indblanding eller ydre pres, og således at det derved gøres muligt at udelukke ikke blot enhver direkte indflydelse, men ligeledes mere indirekte former for indflydelse, der kan påvirke de pågældende dommers afgørelser.

Endelig fastslog Domstolen for så vidt angår de regler, der regulerer disciplinærordningen for dommere, at kravet om uafhængighed fordrer, at der fastsættes nødvendige garantier for at undgå, at denne ordning anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelses indhold. En national lovgivning må således ikke give anledning til tvivl hos borgerne med hensyn til, hvorvidt beføjelserne for et retsligt organ, der har til opgave at gennemføre undersøgelser og føre disciplinærsager mod dommere og anklagere, anvendes som middel til at lægge pres på disses judicielle virksomhed eller som middel til en sådan kontrol.

I lyset af disse generelle betragtninger fastslog Domstolen, at en national lovgivning kan give anledning til en sådan tvivl, når den – selv midlertidigt – har til virkning at gøre det muligt for den pågældende medlemsstats regering at foretage udnævnelse til lederstillinger i det organ, der har til opgave at foretage disciplinære undersøgelser og føre disciplinærsager mod dommere og anklagere, i strid med den almindelige udnævnelsesprocedure, som er fastsat i national ret.

- Oprettelsen af en særlig retsforfølgningsafdeling, der har enekompetence med hensyn til lovovertrædelser begået af retsbedsmænd

Stadig i lyset af de samme generelle betragtninger undersøgte Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt en national lovgivning, som fastsætter oprettelse af en særlig afdeling i anklagemyndigheden, der har enekompetence til at efterforske lovovertrædelser begået af dommere og anklagere, var forenelig med EU-retten. Domstolen præciserede, at en sådan lovgivning for at være forenelig med EU-retten dels skal være begrundet i objektive og kontrollerbare krav knyttet til hensynet til en forsvarlig retspleje, dels skal sikre, at denne afdeling ikke kan anvendes som et middel til politisk kontrol med de nævnte dommers og anklageres virksomhed, og at afdelingen udøver sine beføjelser under overholdelse af kravene i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Såfremt disse krav ikke var opfyldt, kunne denne

lovgivning anses for at indføre et middel til pres mod og intimidering af dommere, hvilket ville skade borgernes tillid til retsvæsenet. Domstolen bemærkede endvidere, at den omhandlede nationale lovgivning ikke måtte bevirke en tilsidesættelse af de specifikke forpligtelser, der påhviler Rumænien i medfør af beslutning 2006/928 på området for bekæmpelse af korruption.

Det påhvilede den nationale ret at efterprøve, om den reform, som i Rumænien førte til oprettelsen af en særlig afdeling i anklagemyndigheden med ansvar for efterforskning af dommere og anklagere, samt reglerne om udnævnelse af de anklagere, der er tilknyttet denne afdeling, var af en sådan art, at de gjorde den nævnte afdeling modtagelig for påvirkninger udefra. Hvad angår chartret tilkom det den nationale ret at kontrollere, at de omhandlede nationale bestemmelser ikke var til hinder for, at de pågældende dommere og anklagere kunne høres inden for en rimelig frist.

- Statens økonomiske ansvar og dommernes personlige ansvar som følge af retslige fejl

Domstolen fastslog, at en national lovgivning, som regulerer statens økonomiske ansvar og dommernes personlige ansvar i forbindelse med skader forårsaget af en retslig fejl, kun kan være forenelig med EU-retten, såfremt muligheden for inden for rammerne af et regressøgsmål at gøre en dommers personlige ansvar som følge af en sådan retslig fejl gældende begrænses til undtagelsestilfælde, og såfremt denne mulighed afgrænses af objektive og kontrollerbare kriterier, der vedrører hensynet til en forsvarlig retspleje, samt af garantier, hvorved det tilsigtes at undgå enhver risiko for ydre pres på indholdet af retsafgørelser. Med henblik herpå er det vigtigt med klare og præcise regler, som fastlægger den adfærd, der kan medføre et personligt ansvar for dommere, med henblik på at sikre den uafhængighed, som er uløseligt forbundet med deres hverv, og undgå, at de udsættes for risikoen for, at de kan ifalde personligt ansvar alene på grund af deres afgørelse. Den omstændighed, at en afgørelse indeholder en retslig fejl, er ikke i sig selv tilstrækkelig til, at den pågældende dommer ifalder et personligt ansvar.

Hvad angår de nærmere bestemmelser om påberåbelse af dommeres personlige ansvar skal den nationale lovgivning klart og præcist fastsætte de nødvendige garantier til sikring af, at hverken den efterforskning, hvorved det tilsigtes at undersøge, om de betingelser og omstændigheder, der kan medføre et sådant ansvar, foreligger, eller regressøgsmålet fremstår således, at de kan forvandle sig til midler til politisk pres på den judicielle virksomhed. Med henblik på at undgå, at sådanne bestemmelser kan have en afskrækkende virkning på dommere ved udøvelsen af deres opgave med at udøve dømmende myndighed i fuld uafhængighed, skal de myndigheder, der har kompetence til dels at indlede og gennemføre denne efterforskning, dels at gennemføre regressøgsmålet, selv være myndigheder, som handler objektivt og upartisk, og de materielle betingelser og procedurermæssige ordninger skal være sådan, at de ikke kan skabe rimelig tvivl om disse myndigheders upartiskhed. Det er ligeledes vigtigt, at de i chartret fastsatte rettigheder, herunder dommerens ret til forsvar, respekteres fuldt ud, og at den instans, der har kompetence til at træffe afgørelse om dommerens personlige

ansvar, er en domstol. Navnlig kan konstateringen af, at der foreligger en retslig fejl, ikke foretages inden for rammerne af det regressøgsmaal, som staten anlægger mod den pågældende dommer, skønt sidstnævnte ikke blev hørt i forbindelse med den tidligere sag om anfægtelse af statens økonomiske ansvar.

Dom af 13. juli 2023 (Store Afdeling), YP. m.fl. (Ophævelse af immunitet og suspension af en dommer) (C-615/20 og C-671/20, [EU:C:2023:562](#))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – retsstat – effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – dommeres uafhængighed – EU-rettens forrang – artikel 4, stk. 3, TEU – forpligtelse til loyalt samarbejde – ophævelse af strafferetlig immunitet for suspension af en dommer fra tjeneste bestemt af Izba Dyscyplinarna (disciplinærafdeling) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) – denne afdelings manglende uafhængighed og upartiskhed – ændring i sammensætningen af dommerkollegiet ved den ret, der skal påkende en sag, hvis påkendelse hidtil har været tildelt til denne dommer – forbud over for nationale retsinstanser mod at rejse tvivl om lovmæssigheden af en retsinstans, skade dens funktion eller bedømme lovligheden eller virkningen af dommeres udnævnelse eller disses dømmende myndighed under disciplinærstrafansvar – forpligtelse til, for de pågældende retsinstanser og de kompetente organer for udpegning af og ændring i sammensætning af dommerkollegier, at undlade at anvende foranstaltninger bestående i ophævelse af immuniteten og suspension af den pågældende dommer fra tjeneste – disse retsinstansers og organers forpligtelse til at undlade at anvende nationale bestemmelser, der fastsætter de nævnte forbud«

Sag C-615/20

På grundlag af et anklageskrift udfærdiget af Prokuratura Okręgowa w Warszawie (den regionale anklagemyndighed i Warszawa, Polen) var der blevet indledt retsforfølgning af YP og de øvrige tiltalte ved Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa, Polen) for en række straffeovertrædelser. Denne sag blev henvist til behandling af en afdeling, der var sat med en enedommer, dommer I.T., ved denne ret.

Selv om denne sag befandt sig på et meget fremskredent tidspunkt, indgav Prokuratura Krajowa Wydział Spraw Wewnętrznych (den nationale anklagemyndighed, afdelingen for interne anliggender, Polen) den 14. februar 2020 en anmodning til disciplinærafdelingen ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen)⁸¹ om tilladelse til strafforfølgning af dommer I.T. for i december 2017 at have givet medierepræsentanter tilladelse til at optage billeder og lyd under et retsmøde samt under afsigelsen af afgørelse i den pågældende sag og dens mundtlige præmisser og for herved angiveligt at have videregivet oplysninger om en indledende efterforskning hos den regionale anklagemyndighed i Warszawa i den pågældende sag.

⁸¹ Lov om den øverste domstol af 8.12.2017 indførte ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) en ny disciplinærafdeling benævnt Izba Dyscyplinarna (herefter »disciplinærafdelingen«). Ved lov af 20.12.2019, der ændrede lov om den øverste domstol, og som trådte i kraft i 2020, blev denne afdeling givet nye beføjelser, navnlig til at give tilladelse til indledning af straffesager mod dommere eller varetægtsfængsling af dem (artikel 27, stk. 1, nr. 1a).

Ved afgørelse af 18. november 2020 (herefter »den omtvistede afgørelse«) gav disciplinærafdelingen tilladelse til indledning af straffesag mod dommer I.T., suspenderede vedkommende fra tjeneste og nedsatte dennes lønvederlag med 25% for suspensionens varighed.

Den forelæggende ret, som er det dommerkollegium ved Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa), der siden hen blev ansvarlig for den straffesag, der var indledt mod bl.a. YP, og hvor dommer I.T. virkede som enedommer, anførte, at den omtvistede afgørelse kunne være til hinder for, at den forelæggende ret kunne fortsætte sagen. Den havde i denne sammenhæng besluttet at udsætte sagen og forespørge Domstolen nærmere bestemt om foreneligheden med EU-retten af de nationale bestemmelser, der giver en instans, hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret, kompetence til at give tilladelse til indledning af straffesager mod dommere ved de almindelige domstole og, såfremt der gives en sådan tilladelse, til at suspendere de pågældende dommere fra tjeneste og til at nedsætte deres lønvederlag under den nævnte suspension. Den forelæggende rets spørgsmål tog således nærmere bestemt sigte på at afgøre, om enedommeren, som udgjorde denne ret, henset til de EU-retlige bestemmelser og principper ⁸², fortsat retmæssigt kunne fremme hovedsagens behandling, uanset den omtvistede afgørelse, hvorved vedkommende var blevet suspenderet fra tjeneste.

Sag C-671/20

En anden straffesag, som den regionale anklagemyndighed i Warszawa havde indledt mod M.M., som ligeledes var blevet tiltalt for forskellige straffeovertrædelser, vedrørte en afgørelse fra denne anklagemyndighed om etablering af obligatorisk pant i en ejendom ejet af M.M. Sidstnævnte havde påklaget denne afgørelse til Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa), ved hvilken retsinstans den sag, der var knyttet til denne påklage, oprindeligt var blevet fordelt til dommer I.T.

Efter at den omtvistede afgørelse, som bl.a. suspenderede dommer I.T. fra tjeneste, var blevet truffet, pålagde retspræsidenten ved Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa) formanden for den afdeling, hvori dommer I.T. havde sæde, at ændre sammensætningen af dommerkollegiet i de sager, der var blevet fordelt til denne dommer, med undtagelse af den sag, hvori den nævnte dommer I.T. havde forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse, der var genstand for sag C-615/20. Følgelig traf denne afdelingsformand en kendelse om omfordeling af sager, der oprindeligt var blevet fordelt til dommer I.T., herunder sagen vedrørende M.M.

Ifølge den forelæggende ret, dvs. en anden sammensætning med en enedommer ved Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa), til hvilken denne sag var blevet omfordelt, vidnede disse begivenheder om, at præsidenten for den nævnte

⁸² Dvs. artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, der fastsætter retsstatsprincippet og kravene til en effektiv retsbeskyttelse samt princippet om EU-rettens forrang, princippet om loyalt samarbejde og retssikkerhedsprincippet.

ret havde givet den omtvistede afgørelse bindende virkning ved at fastslå, at dommer I.T.s suspension fra tjeneste var til hinder for, at den nævnte sag behandledes af denne dommer, eller at der forelå en varig hindring for denne behandling.

Denne ret rejste spørgsmål om den bindende karakter af en afgørelse såsom den omtvistede afgørelse og om lovmæssigheden af andre dommerkollegier, der måtte udpeges efter fuldbyrdelsen af denne afgørelse. Den anførte endvidere, at de nylige nationale bestemmelser af 2019 forbød den – under disciplinært ansvar – at tage stilling til den bindende karakter af den nævnte afgørelse. Denne rets spørgsmål til Domstolen tog nærmere bestemt sigte på, henset til de EU-retlige bestemmelser og principper⁸³, at afgøre, om den, uden at den enedommer, der virkede heri, risikerede at ifalde disciplinært ansvar, kunne betragte denne afgørelse som værende uden bindende virkning, hvilket ville medføre, at denne ikke havde grundlag for at påkende hovedsagen, som var blevet omfordelt til den som følge af denne afgørelse, og om denne sag følgelig på ny skulle fordeles til den dommer, der oprindeligt var ansvarlig for behandlingen heraf.

I dommen afsagt i disse forenede sager henviste Domstolen (Store Afdeling) til retningslinjerne i sin praksis⁸⁴, bl.a. dom af 5. juni 2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv)⁸⁵. Den fastslog i det væsentlige, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er til hinder for nationale bestemmelser, der giver en instans såsom disciplinærafdelingen, hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret, mulighed for at ophæve en dommers immunitet, suspendere denne fra tjeneste og nedsætte vedkommendes lønvederlag. Domstolen præciserede ligeledes, i lyset af princippet om EU-rettens forrang og princippet om loyalt samarbejde, som er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, konsekvenserne af en sådan konklusion for den nationale retsinstans med hensyn til en afgørelse såsom den omtvistede afgørelse, der i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU indebærer suspension fra tjeneste af en dommer, der har sæde som enedommer, samt for de retsorganer, der har kompetence til udpegning af og ændring i sammensætningen af dommerkollegier ved den nævnte nationale retsinstans.

Domstolen fastslog for det første, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er til hinder for nationale bestemmelser, der giver en instans, hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret, kompetence til at give tilladelse til indledning af straffesager mod dommere ved de almindelige domstole og, såfremt der gives en sådan tilladelse, til at suspendere de pågældende dommere fra tjeneste og til at nedsætte disses lønvederlag under den nævnte suspension.

⁸³ Dvs. artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU samt princippet om EU-rettens forrang, princippet om loyalt samarbejde og retssikkerhedsprincippet.

⁸⁴ Vedrørende den manglende uafhængighed og upartiskhed hos disciplinærafdelingen oprettet ved lov om den øverste domstol af 2017, som ændret i forbindelse med reformen af de polske domstole i 2019.

⁸⁵ Dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442), hvis faktiske og retlige omstændigheder er omtalt i afsnit II.2 med overskriften »Faglig etik«. Denne dom er ligeledes omtalt i afsnit II.7 med overskriften »Disciplinært ansvar« og i afsnit II.10 med overskriften »Retslig kompetence til at kontrollere domstolenes uafhængighed«.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at den efter indgivelsen af disse to præjudicielle sager havde afsagt dom i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), hvori den bl.a. havde fastslået, at Polen ved at bemyndige disciplinærafdelingen, hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret ⁸⁶, til at træffe afgørelse i sager, der har en direkte indvirkning på dommeres retsstilling og udøvelsen af deres embede, såsom anmodninger om tilladelse til at indlede en straffesag mod dommere, havde tilsidesat de forpligtelser, der påhviler denne medlemsstat i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ⁸⁷.

I den ovennævnte dom havde Domstolen fremhævet, at den blotte mulighed for, at dommerne kan løbe risikoen for, at en tilladelse til strafferetlig forfølgning af dem kan begæres og opnås ved en instans, hvis uafhængighed ikke kan garanteres, kan påvirke deres egen uafhængighed, og at det samme gælder med hensyn til risikoen for at måtte se en sådan instans træffe bestemmelse om en eventuel suspension af dem fra tjeneste og en nedsættelse af deres lønvederlag ⁸⁸.

I den foreliggende sag var den omtvistede afgørelse blevet truffet over for dommer I.T. ⁸⁹ på grundlag af nationale bestemmelser, som Domstolen i den ovennævnte dom havde fundet at være i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, for så vidt som de gav kompetencen til at træffe afgørelser såsom denne afgørelse til en sådan instans.

Selv om myndighederne i den pågældende medlemsstat er forpligtet til at ændre de nationale bestemmelser, der har været genstand for en dom afsagt i en traktatbrudsag, for at bringe dem i overensstemmelse med kravene i EU-retten, har denne medlemsstats retsinstanser på deres side pligt til under udøvelsen af deres opgave at sikre, at denne dom overholdes, hvilket bl.a. indebærer, at disse retsinstanser om nødvendigt skal tage hensyn til de fastsatte EU-retlige bestemmelser med henblik på at fastlægge rækkevidden heraf. Følgelig skulle den forelæggende ret i sag C-615/20 i hovedsagen drage samtlige de konsekvenser, der fulgte af retningslinjerne i dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv).

For det andet fortolkede Domstolen artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, princippet om EU-rettens forrang og princippet om loyalt samarbejde således, at

– et dommerkollegium ved en national retsinstans, der behandler en sag og er sat med en enedommer, over for hvem en instans, hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret, har truffet en afgørelse, hvori der er givet tilladelse til indledning af strafforfølgning og fastsat bestemmelse om suspension af vedkommende fra tjeneste samt nedsættelse af dennes lønvederlag, på den ene side med rette kan undlade at

⁸⁶ I præmis 102 i dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442), nævnt ovenfor, gentog Domstolen under henvisning til sin tidligere praksis (præmis 112 i dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere), C-791/19, EU:C:2021:596, omtalt i afsnit II.7 med overskriften »Disciplinært ansvar«) sin bedømmelse, hvorefter disciplinærafdelingen ikke opfyldte det krav om uafhængighed og upartiskhed, der stilles.

⁸⁷ Dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), nævnt ovenfor, domskonklusionens punkt 1.

⁸⁸ Dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), nævnt ovenfor, præmis 101.

⁸⁹ Dvs. en almindelig domstol, som på grundlag af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU vil kunne skulle træffe afgørelse om spørgsmål knyttet til anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten.

anvende en sådan afgørelse, der er til hinder for udøvelsen af dets kompetence i denne sag, og

– de retsorganer, der har kompetence til udpegning af og ændring i sammensætning af dommerkollegier ved denne nationale retsinstans, på den anden side ligeledes skal undlade at anvende denne afgørelse, der er til hinder for det nævnte dommerkollegiums udøvelse af denne kompetence.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at princippet om EU-rettens forrang i henhold til fast retspraksis⁹⁰ navnlig pålægger enhver national dommer, der inden for sit kompetenceområde skal anvende EU-retlige bestemmelser, en forpligtelse til at sikre denne rets fulde virkning i den sag, som den pågældende skal behandle, idet denne om fornødent af egen drift skal undlade at anvende enhver national lovgivning eller praksis, der er i strid med en bestemmelse i EU-retten, der har direkte virkning, uden at denne behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne nationale lovgivning eller praksis ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel. Overholdelsen af denne forpligtelse udgør et udtryk for princippet om loyalt samarbejde.

Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, fortolket i lyset af artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder⁹¹, har direkte virkning, som indebærer, at anvendelse af enhver eventuel national bestemmelse, retspraksis eller praksis, der er modstridende med disse EU-retlige bestemmelser, således som de er fortolket af Domstolen, undlades⁹².

Selv i mangel af nationale lovgivningsmæssige foranstaltninger, der bringer et af Domstolen konstateret traktatbrud til ophør, skal de nationale retsinstanser træffe alle foranstaltninger til fremme af den fulde gennemførelse af EU-retten i overensstemmelse med anvisningerne indeholdt i den dom, der konstaterer dette traktatbrud. De skal endvidere i medfør af princippet om loyalt samarbejde bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør.

For at opfylde de nævnte forpligtelser skal en national retsinstans undlade at anvende en afgørelse såsom den omtvistede afgørelse, der i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU træffer bestemmelse om suspension af en dommer fra tjeneste, når dette er absolut nødvendigt, henset til den omhandlede processuelle situation, for at sikre EU-rettens forrang⁹³.

⁹⁰ Jf. i denne retning dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99), præmis 53 og den deri nævnte retspraksis samt præmis 55 og den deri nævnte retspraksis, omtalt i afsnit II.7 med overskriften »Disciplinært ansvar«.

⁹¹ Som pålægger medlemsstaterne en klar og præcis forpligtelse til at nå et bestemt resultat, hvortil der ikke er knyttet nogen betingelser, bl.a. med hensyn til uafhængigheden og upartiskheden af de retsinstanser, som skal fortolke og anvende EU-retten, og kravet om, at disse forinden er oprettet ved lov.

⁹² Dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442), præmis 78 og den deri nævnte retspraksis, omtalt i afsnit II.7 med overskriften »Disciplinært ansvar«.

⁹³ Jf. i denne retning 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 159 og 161, omtalt i afsnit II.1 med overskriften »Udnævnelse« og i afsnit II.5 med overskriften »Overflyttelse«.

Endelig fremhævede Domstolen, at når en afgørelse såsom den omtvistede afgørelse er blevet truffet af en instans, der ikke udgør en uafhængig og upartisk domstol i EU-rettens forstand, er der ikke noget hensyn vedrørende retssikkerhedsprincippet eller denne afgørelses angivelige retskraft, som med føje kan påberåbes med henblik på at forhindre den forelæggende ret og de retsorganer, der har kompetence til udpegning af og ændring i sammensætningen af dommerkollegier ved en national retsinstans, i at undlade at anvende en sådan afgørelse ⁹⁴.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at hovedsagen i sag C-615/20 var blevet udsat af den forelæggende ret på nærværende dom. I denne sammenhæng syntes den videre behandling af denne sag af den dommer, der virkede som enedommer i den forelæggende ret, navnlig på det fremskredne tidspunkt af den nævnte sag, som var særligt kompleks, ikke at kunne bringe retssikkerheden i fare. Den syntes derimod at kunne give mulighed for, at behandlingen af hovedsagen ville kunne føre til en afgørelse, som var i overensstemmelse med dels de krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, dels de pågældende retssubjekters krav på en retfærdig rettergang inden for en rimelig frist.

Under disse omstændigheder kunne den forelæggende ret i sag C-615/20 med rette undlade at anvende den omtvistede afgørelse for at kunne fortsætte behandlingen af hovedsagen i dens nuværende sammensætning, uden at de retsorganer, der havde kompetence til udpegning af og ændring i sammensætningen af dommerkollegier ved en national retsinstans, kunne hindre det.

For det tredje fortolkede Domstolen artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og princippet om EU-rettens forrang samt princippet om loyalt samarbejde i forbindelse med situationen med et dommerkollegium ved en national retsinstans såsom den forelæggende ret i sag C-671/20 – til hvilket en sag, der hidtil havde været fordelt til et andet dommerkollegium ved denne retsinstans, var blevet omfordelt som følge af en afgørelse fra disciplinærafdelingen såsom den omtvistede afgørelse – for navnlig at afgøre, om denne forelæggende ret i det foreliggende tilfælde skulle undlade at anvende denne afgørelse og afstå fra den videre behandling af den nævnte sag.

Domstolen fremhævede i denne henseende, at de nationale retsinstansers forpligtelse til at undlade at anvende en afgørelse, der i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU medfører suspension af en dommer fra tjeneste, når dette er absolut nødvendigt, henset til den omhandlede processuelle situation, for at sikre EU-rettens forrang navnlig påhviler det dommerkollegium, til hvilket den pågældende sag er blevet omfordelt på grundlag af en sådan afgørelse. Dette dommerkollegium skal som følge heraf afholde sig fra at påkende denne sag. Den nævnte forpligtelse er også bindende for de retsorganer, der har kompetence til udpegning af og ændring i sammensætning af dommerkollegier ved den nationale retsinstans, idet disse organer følgelig skal

⁹⁴ Jf. i denne retning W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), præmis 160, nævnt ovenfor.

omfordele den pågældende sag til det dommerkollegium, der oprindeligt skulle behandle den.

I det foreliggende tilfælde var der ikke noget hensyn vedrørende retssikkerhedsprincippet eller den nævnte afgørelses angivelige retskraft, som med føje kunne påberåbes.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at hovedsagen i sag C-671/20 og til forskel fra de andre sager, der var fordelt til dommer I.T., og som i mellemtiden ligeledes var blevet omfordelt til andre dommerkollegier, og hvis behandling var blevet fremmet eller i givet fald afsluttet ved, at der var truffet en afgørelse af disse nye kollegier, var blevet udsat på nærværende dom. Under disse omstændigheder syntes dommer I.T.s genoptagelse af denne sag at kunne give mulighed for, at den nævnte dom, uanset den forsinkelse, der var forårsaget af den omtvistede afgørelse, ville kunne føre til en afgørelse, som både var i overensstemmelse med de krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og med dem, der følger af det pågældende retssubjekts krav på en retfærdig rettergang.

Følgelig fortolkede Domstolen artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og princippet om EU-rettens forrang samt princippet om loyalt samarbejde således, at

– et dommerkollegium ved en national retsinstans – til hvilket en sag, der hidtil har været fordelt til et andet dommerkollegium ved denne retsinstans, er blevet omfordelt som følge af en afgørelse truffet af en instans, hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret, hvori der er givet tilladelse til indledning af strafforfølgning mod den enedommer, der sætter sidstnævnte dommerkollegium, og fastsat bestemmelse om suspension af vedkommende enedommer fra tjeneste samt om nedsættelse af dennes lønvederlag – som har besluttet at udsætte behandlingen af denne sag, indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse, på den ene side skal undlade at anvende denne afgørelse og afstå fra den videre behandling af den nævnte sag, og

– de retsorganer, der har kompetence til udpegning af og ændring i sammensætningen af dommerkollegier ved den nævnte nationale retsinstans, på den anden side i så fald er forpligtet til på ny at fordele denne sag til det dommerkollegium, der oprindeligt var ansvarlig herfor.

Hvad for det fjerde angår de nationale bestemmelser og den retspraksis fra en forfatningsdomstol, der var nævnt af den forelæggende ret i sag C-671/20⁹⁵, og som var til hinder for, at denne sidstnævnte retsinstans kunne, selv om den var forpligtet hertil, henset til Domstolens besvarelse af dens øvrige spørgsmål, træffe afgørelse om den manglende bindende virkning af en afgørelse såsom den omtvistede afgørelse og i givet fald undlade anvendelsen heraf, bemærkede Domstolen, at det forhold, at en national

⁹⁵ Artikel 42a, stk. 1 og 2, i lov om de almindelige domstole af 27.7.2001, som ændret ved lov af 20.12.2019, fastsætter navnlig over for de nævnte retsinstanser et forbud mod at rejse tvivl om lovmæssigheden af retsinstanser eller at prøve lovligheden af udnævnelsen af en dommer eller den deraf følgende beføjelse for den pågældende til at beklæde embedet som dommer. Samme lovs artikel 107, stk. 1, nr. 3, kvalificerer navnlig enhver handling udført af dommere ved de almindelige domstole, der rejser tvivl om virkningen af udnævnelsen af en dommer, som en disciplinærforseelse.

retsinstans udøver de opgaver, som den således er betroet i medfør af traktaterne, og overholder de forpligtelser, der påhviler den i medfør heraf, når den anvender en bestemmelse såsom artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, hverken kan være forbudt for den eller kvalificeres som en disciplinærforseelse for dommere, der har sæde i en sådan retsinstans ⁹⁶.

Henset til den direkte virkning, som er tillagt artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, pålægger princippet om EU-rettens forrang på samme måde de nationale retsinstanser at undlade at anvende enhver national retspraksis, der er i strid med denne EU-retlige bestemmelse, således som fortolket af Domstolen. I tilfælde af, at en national retsinstans i lyset af de af Domstolen afsagte domme måtte finde, at retspraksis fra en national forfatningsdomstol er i strid med EU-retten, må den omstændighed, at den nævnte forfatningsretlige praksis i overensstemmelse med princippet om EU-rettens forrang skal undlades at anvendes, således heller ikke medføre, at en sådan national retsinstans ifalder disciplinært ansvar ⁹⁷.

Følgelig var artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og princippet om EU-rettens forrang samt princippet om loyalt samarbejde til hinder for

- for det første nationale bestemmelser, der forbyder en national retsinstans – under disciplinært ansvar, som kan pålægges dommere med sæde heri – at tage stilling til den bindende karakter af en afgørelse truffet af en instans, hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret, hvori der er givet tilladelse til indledning af strafforfølgning mod en dommer og fastsat bestemmelse om suspension af vedkommende fra tjeneste samt nedsættelse af dennes lønvederlag, og i givet fald at undlade at anvende denne afgørelse, og

- for det andet retspraksis fra en forfatningsdomstol, hvorefter udnævnelser af dommere ikke kan være genstand for domstolskontrol, for så vidt som den nævnte retspraksis kan være til hinder for denne prøvelse.

9. Dommeres uafsættelighed og pensionsalder

Dom af 24. juni 2019 (Store Afdeling), Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, [EU:C:2019:531](#))

»Traktatbrud – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – retsstaten – effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – princippet om dommeres uafsættelighed og uafhængighed – nedsættelse af pensionsalderen for dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) – anvendelse i forhold til siddende dommere – mulighed for at fortsætte i

⁹⁶ Jf. i denne retning dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442), præmis 132, omtalt i afsnit II.7 med overskriften »Disciplinært ansvar«.

⁹⁷ Jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442), præmis 132, nævnt ovenfor.

dommerembedet ud over denne alder betinget af en tilladelse givet i medfør af Republikken Polens præsidents skønsmæssige beføjelser«

I sin dom gav Domstolen (Store Afdeling) Kommissionen medhold i det traktatbrudssøgsmaal, som den havde anlagt mod Republikken Polen med henblik på at få fastslået, at denne medlemsstat havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, idet den dels havde anvendt den foranstaltning, der består i en nedsættelse af pensionsalderen for dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), på dommere udnævnt til denne domstol før den 3. april 2018, dels havde givet Republikkens præsident skønsmæssig beføjelse til at forlænge den aktive embedsperiode for dommere ved denne retsinstans ud over den nyligt fastsatte pensionsalder.

Kommissionen foreholdt Republikken Polen, at den ved disse foranstaltninger i strid med princippet om dommernes uafhængighed, og navnlig princippet om deres uafsættelighed, tilsidesatte de forpligtelser, som påhviler medlemsstaterne i henhold til den nævnte bestemmelse.

Domstolen tog i sin dom for det første stilling til anvendeligheden og rækkevidden af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Den bemærkede i denne henseende, at denne bestemmelse pålægger alle medlemsstaterne at indføre de retsmidler, der er nødvendige for at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse som omhandlet i bl.a. artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), på de områder, der er omfattet af EU-retten. Nærmere bestemt skal enhver medlemsstat i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU sikre, at retsinstanser, der i henhold til EU-retten som »retsinstans« henhører under medlemsstatens retsmiddel- og proceduresystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, og som derfor kan anmodes om at træffe afgørelse vedrørende spørgsmål, der er forbundet med anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, opfylder kravene til en effektiv retsbeskyttelse, hvilket i den foreliggende sag finder anvendelse på den polske øverste domstol. I øvrigt anførte Domstolen, at det med henblik på at sikre, at denne retsinstans er i stand til at tilbyde en sådan beskyttelse, er afgørende, at dens uafhængighed bevares, hvilket bekræftes af artikel 47, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder. Kravet om retternes uafhængighed, som er uløseligt forbundet med udøvelsen af dømmende myndighed, er en del af kerneindholdet i retten til en effektiv retsbeskyttelse og i den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, der har afgørende betydning som garant for beskyttelsen af samtlige de rettigheder, som borgerne afleder af EU-retten, og for bevarelsen af medlemsstaternes fælles værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, herunder retsstatsprincippet.

For det andet præciserede Domstolen rækkevidden af dette krav. Den fastslog, at garantierne for uafhængighed og upartiskhed, som følger deraf, forudsætter, at der findes regler – om bl.a. sammensætningen af den omhandlede retsinstans, medlemmernes udnævnelse og funktionsperiode, tilfælde, hvor dens medlemmer kan vige deres sæde, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de

kan afsættes – som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at retsinstansen er uimodtagelig for påvirkninger udefra og neutral i forhold til de interesser, som står over for hinanden. Navnlig fordrer denne uomgængeligt nødvendige frihed for dommerne fra ethvert indgreb og pres udefra visse garantier, som er egnede til at beskytte dem, der har til opgave at udøve dømmende myndighed, på det personelle plan, som f.eks. uafsættelighed. Dette princip om uafsættelighed kræver navnlig, at dommerne kan forblive i embedet, så længe de ikke har opnået den obligatoriske pensionsalder, eller indtil afslutningen af deres mandat, når dette er af tidsbegrænset varighed. Selv om dette princip ikke har en fuldstændig absolut karakter, kan der kun undtages derfra, når dette er begrundet med henvisning til tvingende legitime hensyn og under overholdelse af proportionalitetsprincippet. I den foreliggende sag fastslog Domstolen, at den anfægtede reform medførte et tidligere ophør af den dømmende funktion for siddende dommere ved den øverste domstol, og at den derfor kun kunne tillades, hvis den var begrundet i et legitimt og forholdsmæssigt formål, og for så vidt som den ikke havde en sådan karakter, at der kunne rejses rimelig tvivl i offentligheden som nævnt ovenfor. Domstolen fastslog således, at anvendelsen af foranstaltningen om nedsættelse af pensionsalderen for dommerne ved den øverste domstol i forhold til siddende dommere ved denne retsinstans ikke opfyldte disse betingelser, da den navnlig ikke var begrundet i et legitimt formål. Domstolen fastslog derfor, at denne anvendelse stred mod princippet om dommeres uafsættelighed, som er en iboende del af princippet om dommeres uafhængighed.

Endelig udtalte Domstolen sig om den skønsmæssige beføjelse, som den nye lov om den øverste domstol tildelte republikkens præsident, til at forlænge den aktive embedsperiode for dommerne ved den øverste domstol ud over den ved denne lov fastsatte nye pensionsalder. Den anførte, at selv om det alene tilkommer medlemsstaterne at afgøre, om de vil tillade en sådan forlængelse, gælder det ikke desto mindre, at medlemsstaterne, når de vælger en sådan mekanisme, er forpligtede til at sikre, at de betingelser og den fremgangsmåde, der gælder for en sådan forlængelse, ikke strider mod princippet om dommernes uafhængighed. I denne forbindelse er den omstændighed, at et organ som republikkens præsident er tildelt beføjelse til at afgøre, om en sådan given forlængelse skal indrømmes eller ej, ganske vist ikke i sig selv tilstrækkelig til at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af dette princip. Det skal imidlertid sikres, at de materielle betingelser og den processuelle fremgangsmåde, hvorunder sådanne afgørelser vedtages, har en sådan karakter, at der ikke opstår rimelig tvivl i offentligheden om de pågældende dommeres uafhængighed. Det er i denne henseende væsentligt, at disse betingelser og fremgangsmåder er affattet på en sådan måde, at disse dommere er beskyttet mod eventuelle fristelser til at give efter for indblanding eller ydre pres, der ville kunne bringe deres uafhængighed i fare. Sådanne fremgangsmåder skal således navnlig udelukke ikke blot enhver direkte indflydelse i form af instrukser, men ligeledes mere indirekte former for indflydelse, som kan påvirke de pågældende dommeres afgørelser. For så vidt angår den nye lov om den øverste domstol fastslog Domstolen, at forlængelsen af den aktive embedsperiode for

dommerne ved denne retsinstans nu er betinget af en afgørelse fra republikkens præsident, som har skønsmæssig karakter, som ikke skal begrundes, og som ikke gøres til genstand for retlig prøvelse. For så vidt angår Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale domstolsråd, Polen) deltagelse, før republikkens præsident træffer afgørelse, som foreskrevet ved denne lov, fremhævede Domstolen, at en sådan instans' deltagelse i en procedure vedrørende forlængelse af en dommers embedsperiode ud over den sædvanlige pensionsalder i princippet kunne bidrage til en objektivisering af denne procedure. Dette gælder imidlertid kun, for så vidt som visse betingelser er opfyldte, og navnlig kun hvis denne instans selv er uafhængig af den lovgivende og den udøvende magt og af den myndighed, den skal give en udtalelse til, og udtalelsen afgives på grundlag af objektive og relevante kriterier og begrundes tilstrækkeligt, således at den er egnet til objektivt at oplyse denne myndighed, når denne træffer afgørelse. I den foreliggende sag fandt Domstolen det tilstrækkeligt at fastslå, at henset navnlig til deres manglende begrundelse, kunne de udtalelser, domstolsrådet afgiver, ikke bidrage til på objektiv vis at oplyse republikkens præsident ved udøvelsen af den skønsmæssige beføjelse, han er tildelt ved den nye lov om den øverste domstol, således at denne beføjelse har en sådan karakter, at den rejser rimelig tvivl navnlig i offentligheden om, hvorvidt dommerne er uimodtagelige for påvirkninger udefra og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden.

Dom af 5. november 2019 (Store Afdeling), Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed) (C-192/18, [EU:C:2019:924](#))

»Traktatbrud – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – retsstat – effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – princippet om dommeres uafsættelighed og princippet om domstolenes uafhængighed – nedsættelse af pensionsalderen for dommere ved de polske almindelige domstole – mulighed for at fortsætte i dommerembedet ud over den nyligt fastsatte alder i kraft af en tilladelse fra justitsministeren – artikel 157 TEUF – direktiv 2006/54/EF – artikel 5, litra a), og artikel 9, stk. 1, litra f) – forbud mod forskelsbehandling baseret på køn med hensyn til løn, beskæftigelse og erhverv – indførelse af forskellig pensionsalder for kvinder og mænd, der varetager hvervet som dommer ved de polske almindelige domstole og ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) samt som offentlig anklager ved den polske anklagemyndighed«

I sin dom gav Domstolen (Store Afdeling) Kommissionen medhold i det traktatbrudssøgsmål, som den havde anlagt mod Republikken Polen, og fastslog, at denne medlemsstat havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten, idet den dels havde indført en forskellig pensionsalder for mandlige og kvindelige dommere ved de polske domstole og for mandlige og kvindelige offentlige anklagere ved den polske anklagemyndighed, dels havde nedsat pensionsalderen for dommerne ved de almindelige domstole, samtidig med at justitsministeren blev givet beføjelse til at forlænge disse dommeres embedsperiode.

En polsk lov af 12. juli 2017 havde nedsat pensionsalderen for dommere ved de polske almindelige domstole og for offentlige anklagere såvel som alderen for tidlig

pensionering for dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) til 60 år for kvinder og 65 år for mænd, hvor denne alder tidligere var fastsat til 67 år for begge køn. Derudover havde denne lov tildelt justitsministeren beføjelse til at forlænge embedsperioden for dommerne ved de almindelige domstole ud over de nye pensionsalder, der således var fastsat særskilt for kønnene. Da disse regler efter Kommissionens opfattelse var i strid med EU-retten ⁹⁸, anlagde den et traktatbrudssøgsmaal ved Domstolen.

Domstolen udtalte sig for det første om de forskelle, der således blev indført ved denne lov for så vidt angår pensionsalderen for henholdsvis mandlige og kvindelige dommere og offentlige anklagere. Domstolen anførte i denne henseende indledningsvis, at den alderspension, som disse dommere og offentlige anklagere er berettiget til, er omfattet af artikel 157 TEUF, hvorefter hver medlemsstat gennemfører princippet om lige løn til mænd og kvinder for samme arbejde. De omhandlede pensionsordninger er ligeledes omfattet af anvendelsesområdet for bestemmelserne i direktiv 2006/54 om ligebehandling i forbindelse med de erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger. Domstolen fastslog endvidere, at denne samme lov havde indført betingelser, der udgjorde direkte forskelsbehandling på grundlag af køn, bl.a. for så vidt angår det tidspunkt, hvor de berørte personer faktisk havde adgang til de fordele, der er fastsat i henhold til de omhandlede pensionsordninger. Endelig forkastede Domstolen Republikken Polens argument om, at de således fastsatte forskelle mellem kvindelige og mandlige dommere og offentlige anklagere med hensyn til den alder, hvor de har adgang til alderspension, udgjorde en foranstaltning til positiv forskelsbehandling. Disse forskelle var ikke foranstaltninger, der efter deres art kunne kompensere for de ulemper, som kvindelige tjenestemænd er udsat for i deres karriere, ved at støtte kvinderne på arbejdsmarkedet og afhjælpe de problemer, de kan møde i løbet af deres karriere. Domstolen fastslog derfor, at den omhandlede lovgivning var i strid med artikel 157 TEUF og direktiv 2006/54.

Domstolen undersøgte for det andet den foranstaltning, der bestod i at tildele justitsministeren beføjelse til at træffe afgørelse om at tillade eller ikke at tillade, at dommere ved de almindelige domstole fortsatte i deres embede ud over den nye, nedsatte pensionsalder. I lyset af navnlig dom af 24. juni 2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) ⁹⁹, tog Domstolen først stilling til anvendeligheden og rækkevidden af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som pålægger medlemsstaterne at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten. Den anførte i denne henseende, at de polske almindelige domstole kan anmodes om at træffe afgørelse vedrørende spørgsmål, der er forbundet med EU-retten, således at de skal opfylde kravene til denne beskyttelse. Med henblik på at sikre, at de er i stand til at tilbyde en sådan beskyttelse, er det afgørende, at deres uafhængighed bevares.

⁹⁸ Artikel 157 TEUF, artikel 5, litra a), og artikel 9, stk. 1, litra f), i direktiv 2006/54 samt artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

⁹⁹ Domstolens dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531), omtalt i nærværende afsnit.

Denne uafhængighed kræver i henhold til fast retspraksis, at den pågældende ret udøver sit hverv helt uafhængigt og upartisk. Domstolen anførte i denne henseende, at den omstændighed, at et organ såsom justitsministeren er tildelt beføjelse til at afgøre, om en forlængelse af dommerembedet ud over den normale pensionsalder skal indrømmes eller ej, ganske vist ikke i sig selv er tilstrækkelig til at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om uafhængighed. Domstolen fastslog imidlertid, at de materielle betingelser og den processuelle fremgangsmåde, som ledsager denne beslutningskompetence, i den foreliggende sag har en sådan karakter, at der kan opstå rimelig tvivl i offentligheden om, at de pågældende dommere er uimodtagelige for påvirkninger udefra og neutrale. Dels er de kriterier, på grundlag af hvilke ministeren skal træffe sin afgørelse, således for vage og kan ikke efterprøves, og denne afgørelse skal ikke begrundes og kan ikke gøres til genstand for prøvelse ved domstolene. Dels afhænger varigheden af den periode, hvorunder dommerne afventer ministerens afgørelse, af dennes skønsbeføjelse.

I øvrigt fremgår det af fast retspraksis, at dommernes uomgængeligt nødvendige uimodtagelighed i forhold til ethvert indgreb og pres udefra fordrer visse garantier, som er egnede til at beskytte dem, der har til opgave at udøve dømmende myndighed, på det personelle plan, som f.eks. uafsættelighed. Princippet om uafsættelighed kræver navnlig, at dommerne kan forblive i embedet, så længe de ikke har opnået den obligatoriske pensionsalder, eller indtil afslutningen af deres mandat, når dette er af tidsbegrænset varighed. Selv om dette princip ikke har en fuldstændig absolut karakter, kan der kun undtages derfra, når dette er begrundet med henvisning til tvingende legitime hensyn og under overholdelse af proportionalitetsprincippet. I den foreliggende sag tilsidesætter kombinationen af foranstaltningen til nedsættelse af den normale pensionsalder for dommerne ved de almindelige domstole og den foranstaltning, der giver justitsministeren en skønsbeføjelse til at tillade disse dommere at fortsætte i embedet i ti år efter denne nyligt fastsatte pensionsalder for de kvindelige dommere og i fem år for de mandlige, dette princip. Denne kombination af foranstaltninger kan således rejse rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt den nye ordning i virkeligheden tilsigter at give ministeren mulighed for at skaffe sig af med visse grupper af dommere, når de har nået den nyligt fastsatte normale pensionsalder, samtidig med at andre dele af dommerstanden fortsætter i embedet. Da ministerens afgørelse derudover ikke er underlagt nogen frist, og den berørte dommer fortsætter i embedet, indtil en sådan afgørelse er truffet, kan en eventuel negativ afgørelse fra ministeren træffes, efter at den berørte er fortsat i embedet ud over den nye pensionsalder.

10. Retslig kompetence til at kontrollere domstolenes uafhængighed

Dom af 5. juni 2023 (Store Afdeling), Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

»Traktatbrud – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – retsstatsprincippet – effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – dommeres uafhængighed – artikel 267 TEUF – mulighed for at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål – EU-rettens forrang – kompetence på området for ophævelse af dommeres strafferetlige immunitet og på området for arbejdsret, social sikring og pensionering for dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), som er tillagt denne retsinstans' disciplinære afdeling – forbud for de nationale retsinstanser mod at rejse tvivl om retsinstansers og forfatningsorganers lovlighed eller mod at fastslå eller bedømme lovligheden af dommeres udnævnelse eller disses dømmende myndighed – en dommers efterprøvelse af overholdelsen af visse krav om, hvorvidt der er tale om en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, kvalificeret som en »disciplinærforsøelse« – enekompetence til at behandle spørgsmål vedrørende en retsinstans' eller en dommers manglende uafhængighed, som er tillagt afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) – artikel 7 og 8 i chartret om grundlæggende rettigheder – retten til respekt for privatliv og retten til beskyttelse af personoplysninger – forordning (EU) 2016/679 – artikel 6, stk. 1, første afsnit, litra c) og e), og artikel 6, stk. 3, andet afsnit – artikel 9, stk. 1 – følsomme oplysninger – national lovgivning, som pålægger dommere at afgive en erklæring om deres tilhørsforhold til sammenslutninger, foreninger eller politiske partier samt om det hverv, de har varetaget heri, og som fastsætter offentliggørelse online af de oplysninger, der fremgår af disse erklæringer«

I den nævnte dom, hvis faktiske og retlige omstændigheder er beskrevet ovenfor ¹⁰⁰, fastslog Domstolen, at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med bestemmelserne i chartrets artikel 47, samt i henhold til artikel 267 TEUF og princippet om EU-rettens forrang ved at tillægge afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) enekompetence til at behandle retlige klagepunkter og retlige spørgsmål vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en retsinstans eller en dommer ¹⁰¹ er uafhængig.

I denne henseende anførte Domstolen, at den pågældende omorganisering og koncentration af judicielle kompetencer angik visse krav af forfatningsmæssig og processuel orden, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, hvis overholdelse skal være garanteret på tværs af alle EU-retlige materielle anvendelsesområder og for alle de nationale retsinstanser, for hvilke der er indbragt sager, der henhører under disse områder. I denne henseende har disse bestemmelser

¹⁰⁰ Hvad angår sagens faktiske og retlige omstændigheder henvises til afsnit II.2 med overskriften »Faglig etik«. Denne dom er ligeledes omtalt i afsnit II.7 med overskriften »Disciplinært ansvar«.

¹⁰¹ Artikel 26, stk. 2 og 4-6, og artikel 82, stk. 2-5, i den ændrede lov om den øverste domstol og artikel 10 i ændringsloven til lov om den øverste domstol.

en nær tilknytning til princippet om EU-rettens forrang, hvis gennemførelse af de nationale retsinstanser således bidrager til at sikre den effektive beskyttelse af de rettigheder, som EU-retten tillægger privatpersoner.

I denne sammenhæng, og for så vidt som enhver domstol, der skal anvende EU-retten, er 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 opstår alvorlig tvivl herom, eller for så vidt som sådanne retsinstanser ligeledes under visse omstændigheder skal kunne efterprøve, om en ulovlighed, der behæfter proceduren for udnævnelse af en dommer, har kunnet medføre en tilsidesættelse af denne grundlæggende rettighed til en sådan domstol, er det udelukket, at de nationale retsinstansers kontrol med overholdelsen af disse krav generelt og udifferentieret kan henhøre under én enkelt national retsinstans, i særdeleshed hvis denne instans ikke selv i medfør af national ret kan behandle visse aspekter, der er uløseligt forbundet med disse krav. I den foreliggende sag fastslog Domstolen, at de pågældende nationale bestemmelser havde til formål at forbeholde én enkelt retsinstans den almindelige prøvelse af kravene vedrørende uafhængighed for samtlige retsinstanser og dommere, både de almindelige og de forvaltningsretlige, ved herved at fratage de nationale retsinstanser, der indtil da havde kompetence til at udøve forskellige typer prøvelse, der kræves af EU-retten, og til at anvende Domstolens praksis, deres kompetence. Den fremhævede igen den særlige sammenhæng, som den pågældende omorganisering af de judicielle kompetencer, der fulgte af ændringsloven, indgik i, og som var karakteriseret ved den omstændighed, at de polske dommere i øvrigt var forhindret i at foretage visse konstateringer og bedømmelser, der påhviler dem i medfør af EU-retten.

Domstolen konkluderede, at den omstændighed, at én enkelt national instans er tildelt kompetencen til at prøve overholdelsen af den grundlæggende ret til en effektiv retsbeskyttelse, selv om nødvendigheden af en sådan prøvelse kan opstå for enhver national retsinstans, sammenholdt med indførelsen af forskellige forbud og disciplinærforskelser, kunne svække effektiviteten af prøvelsen af overholdelse af denne grundlæggende rettighed. Ved således uden sontring at forhindre andre retsinstanser i at gøre, hvad der er nødvendigt for at sikre overholdelsen af borgernes ret til en effektiv retsbeskyttelse, ved i givet fald selv at undlade at anvende nationale regler, der er i strid med de krav, der følger af EU-retten, tilsidesatte de pågældende nationale bestemmelser ligeledes princippet om EU-rettens forrang. Idet selve den omstændighed, at afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) var tillagt enekompetence til at afgøre spørgsmål om anvendelsen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og chartrets artikel 47, kunne forhindre eller i det mindste afholde de øvrige retsinstanser fra at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, var de pågældende nationale bestemmelser endvidere ligeledes i strid med artikel 267 TEUF.

III. Beslutningsprocessens uafhængighed i procedurer vedrørende anvendelsen af EU-retten

Dom af 11. juli 2024 (Store Afdeling), Hann-Invest m.fl. (C-554/21, C-622/21 og C-727/21, [EU:C:2024:594](#))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – effektiv domstolsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – dommeres uafhængighed – domstol, som forudgående er oprettet ved lov – retfærdig rettergang – tjeneste for registrering af retsafgørelser – national lovgivning, hvorefter der ved retterne i anden instans indføres en registrerende dommer, som i praksis har beføjelse til at udsætte afsigelsen af en dom, give instrukser til dommerkollegierne og anmode om, at der indkaldes til et afdelingsmøde – national lovgivning, der giver beføjelse til at afgive bindende »retsopfattelser« på møder i en afdeling eller på møder mellem alle dommere ved en domstol, herunder i allerede voterede sager«

Domstolens Store Afdeling fastslog, at en intern mekanisme ved en national retsinstans, hvorefter andre dommere ved den pågældende retsinstans kan gribe ind i beslutningsprocessen i det dommerkollegium, som behandler en sag, med henblik på at sikre, at retsinstansens praksis er sammenhængende, ikke er forenelig med de krav, der er uløseligt forbundet med retten til en effektiv domstolsbeskyttelse og retten til en retfærdig rettergang.

Domstolen var blevet forelagt spørgsmål herom af Visoki trgovački sud (appeldomstol i handelsretlige sager, Kroatien), som skulle påkende tre appeller iværksat til prøvelse af nogle kendelser afsagt i forbindelse med insolvensbehandlinger. Den forelæggende ret behandlede disse tre appeller i dommerkollegier med tre dommere og forkastede dem enstemmigt, hvorved de stadfæstede de afgørelser, der var truffet i første instans. Dommerne ved denne ret underskrev deres domme og videresendte dem efterfølgende til tjenesten for registrering af rettens retsafgørelser ¹⁰².

Dommeren i registreringstjenesten (herefter »den registrerende dommer«) afslog imidlertid at registrere disse retsafgørelser og hjemviste dem til de respektive dommerkollegier, ledsaget af en skrivelse, hvoraf det fremgik, at den registrerende dommer ikke var enig i de løsninger, der var blevet valgt. I to af disse sager (sag C-554/21 og sag C-622/21) nævnte denne dommer andre afgørelser, hvori der var vedtaget løsninger, som var forskellige fra dem, der var blevet valgt i hovedsagerne. I den tredje sag (sag C-727/21) oplyste den registrerende dommer, at denne var uenig i den retlige fortolkning, som dommerkollegiet havde anlagt, men påberåbte sig ikke nogen retsafgørelse.

¹⁰² I overensstemmelse med artikel 177, stk. 3, i Sudski poslovník (retternes procesreglement), der lyder: »For en ret i anden instans anses en sag for at være afsluttet på datoen for fremsendelse af en officiel genpart af afgørelsen fra dommerkontoret, når den er blevet returneret fra registreringstjenesten. Registreringstjenesten er forpligtet til at sende den tilbage til dommerkontoret hurtigst muligt efter datoen for modtagelse af sagsakterne. Denne officielle genpart af afgørelsen fremsendes dernæst inden for en ny frist på otte dage.«

Efterfølgende mødtes dommerkollegiet i sag C-727/21 med henblik på en ny rådslagning. Efter at have foretaget en fornyet prøvelse af appellen og gennemgået udtalelsen fra den registrerende dommer, besluttede dommerkollegiet ikke at ændre sin tidligere løsning. Dommerkollegiet traf derfor en ny retsafgørelse og videresendte denne til registreringstjenesten.

Idet den registrerende dommer foretrak en anden retlig løsning, videresendte denne dommer den nævnte sag til den forelæggende rets afdeling for handelsretlige sager og andre tvister. Denne afdeling vedtog dernæst en »retsopfattelse«, hvori den valgte den løsning, som den registrerende dommer foretrak. Den samme hovedsag blev efterfølgende hjemvist til det pågældende dommerkollegium med henblik på, at dette traf afgørelse i overensstemmelse med denne »retsopfattelse«.

Da den forelæggende ret var i tvivl om, hvorvidt den mekanisme, der foreskriver, at den registrerende dommer og andre dommere ved en retsinstans kan gribe ind i beslutningsprocessen ved at vedtage »retsopfattelser«, var i overensstemmelse med EU-retten, besluttede den at forelægge Domstolen anmodninger om præjudiciel afgørelse.

Domstolen fremhævede indledningsvis, at enhver national foranstaltning eller praksis, der har til formål at undgå eller afhjælpe forskelle i retspraksis og således sikre den retssikkerhed, der er uløseligt forbundet med retstatsprincippet, skal være i overensstemmelse med de krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

I første række undersøgte Domstolen, i lyset af disse krav, den praksis, hvorefter retsafgørelsen, der træffes af det dommerkollegium, som behandler sagen, kun kan anses for at være endelig og fremsendes til parterne, hvis dens indhold er blevet godkendt af en registrerende dommer, der ikke er en del af dette dommerkollegium.

Domstolen bemærkede i denne henseende, at selv om den registrerende dommer ikke kan sætte sin vurdering i stedet for vurderingen fra det dommerkollegium, som behandler sagen, kan denne dommer reelt blokere registreringen af den trufne retsafgørelse og således hindre afslutningen af beslutningsprocessen og meddelelsen af denne afgørelse til parterne. Den registrerende dommer kan derefter hjemvise sagen til dette dommerkollegium med henblik på fornyet prøvelse af den nævnte afgørelse i lyset af dommerens egne retlige bemærkninger og, såfremt der fortsat består en uenighed med nævnte dommerkollegium, opfordre formanden for den relevante afdeling til at indkalde til et afdelingsmøde med henblik på sidstnævntes vedtagelse af en »retsopfattelse«, som vil være bindende bl.a. for dette dommerkollegium. Virkningen af en sådan praksis er, at den registrerende dommer får mulighed for at blande sig i den pågældende sag, og denne indblanding kan føre til, at dommeren påvirker den endelige løsning, der vil blive valgt i den pågældende sag.

Imidlertid syntes den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning for det første ikke at indeholde bestemmelser om en indgriben af denne karakter fra den registrerende dommers side. For det andet foregik denne indgriben, efter at det dommerkollegium, som den pågældende sag var blevet fordelt til, ved afslutningen af

sin rådslagning havde truffet sin retsafgørelse, selv om den registrerende dommer ikke tilhørte dette dommerkollegium og således ikke havde deltaget i de forudgående faser af den procedure, der førte til denne afgørelse. For det tredje syntes den registrerende dommers beføjelse til at gribe ind end ikke at være afgrænset af klart angivne objektive kriterier, som afspejlede en specifik begrundelse, og som kunne forhindre udøvelsen af en skønsbeføjelse.

Henset til disse omstændigheder fastslog Domstolen, at den registrerende dommers indgriben ikke var forenelig med de krav, der er uløseligt forbundet med retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

I anden række undersøgte Domstolen den nationale lovgivning, der giver et afdelingsmøde ved denne retsinstans mulighed for ved at afgive en »retsopfattelse« at tvinge det dommerkollegium, som behandler en sag, til at ændre indholdet af den retsafgørelse, som dommerkollegiet tidligere har truffet, selv om dette afdelingsmøde også inkluderer andre dommere end dommerne i dette dommerkollegium samt i givet fald personer uden for den pågældende retsinstans, for hvilke parterne ikke har mulighed for at gøre deres argumenter gældende.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at afdelingsmødets indgriben de facto gjorde det muligt for en gruppe dommere, der deltog i dette afdelingsmøde, at gribe ind i den endelige løsning af en sag, der tidligere var blevet behandlet og afgjort af det kompetente dommerkollegium, men endnu ikke registreret og fremsendt. Udsigten for dette dommerkollegium til, i tilfælde af at det fastholder et juridisk synspunkt, der er forskelligt fra den registrerende dommers, at se sin retsafgørelse efterprøvet på et afdelingsmøde, samt det nævnte dommerkollegiums forpligtelse til efter en rådslagning, der er afsluttet, ikke desto mindre at overholde den »retsopfattelse«, som er blevet fastlagt ved dette afdelingsmøde, kunne således påvirke denne afgørelses endelige indhold.

For det første fremgik det ikke, at det i hovedsagen omhandlede afdelingsmødes beføjelse til at gribe ind var tilstrækkeligt afgrænset af kriterier, der var objektive og anvendtes som sådanne. Det fremgik navnlig ikke af den bestemmelse, der foreskrev indkaldelse til et afdelingsmøde ¹⁰³, at der kunne indkaldes til dette møde alene med den begrundelse, at den registrerende dommer ikke delte det kompetente dommerkollegiums juridiske synspunkt, således som det var tilfældet i sag C-727/21. For det andet blev den omstændighed, at der blev indkaldt til et afdelingsmøde, og at der på dette møde blev afgivet en »retsopfattelse«, der bl.a. var bindende for det dommerkollegium, som behandlede denne sag, heller ikke bragt til parternes kendskab på noget tidspunkt. Disse parter syntes således ikke at have mulighed for at udøve deres processuelle rettigheder i forbindelse med et sådant afdelingsmøde.

¹⁰³ Artikel 40, stk. 1, i Zakon o sudovima (lov om organiseringen af retssystemet) fastsætter, at der indkaldes til et møde i en afdeling eller mellem dommere, når det konstateres, at der forekommer fortolkningsforskelle mellem afdelinger, kamre eller dommere i spørgsmål om anvendelse af loven, eller når et kammer eller en dommer i en afdeling afviger fra den hidtil herskende retsopfattelse.

Henset til disse forhold fastslog Domstolen, at den omhandlede nationale lovgivning ikke var forenelig med de krav, der er uløseligt forbundet med retten til en effektiv domstolsbeskyttelse og retten til en retfærdig rettergang.

Domstolen præciserede endvidere, at en processuel mekanisme, som gør det muligt for en dommer ved en national retsinstans, der ikke har sæde i det kompetente dommerkollegium, at henvise en sag til et udvidet dommerkollegium ved denne retsinstans med henblik på at undgå eller afhjælpe forskelle i retspraksis og således sikre den retssikkerhed, der er uløseligt forbundet med retsstatsprincippet, ikke tilsidesætter de krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, forudsat at sagen endnu ikke er optaget til votering af det dommerkollegium, der oprindeligt var udpeget, at de omstændigheder, hvorunder en sådan henvisning kan foretages, klart fremgår af den lovgivning, der finder anvendelse, og at den nævnte henvisning ikke fratager de berørte personer muligheden for at deltage i proceduren for dette udvidede dommerkollegium. Desuden kan det oprindeligt udpegede dommerkollegium altid beslutte at foretage en sådan henvisning af sagen.

IV. De nationale domstoles uafhængighed på de områder, der henhører under området med frihed, sikkerhed og retfærdighed

I sin praksis vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed har Domstolen ved flere lejligheder fortolket de kriterier, der er fastsat hvad angår kravet om en »rets« uafhængighed.

Denne retspraksis vedrører navnlig området for samarbejde om civilretlige spørgsmål for så vidt angår begrebet »ret« med henblik på anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser.

På det strafferetlige område har Domstolen bl.a. undersøgt rækkevidden af begrebet »judiciel myndighed« i forbindelse med afslag på fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre på grund af en reel risiko for krænkelse af den grundlæggende ret til en uafhængig domstol i den udstedende medlemsstat.

1. Samarbejde om civilretlige spørgsmål

Domme af 9. marts 2017 (Anden Afdeling) Zulfikarpašić (C-484/15, [EU:C:2017:199](#)) og Pula Parking (C-551/15, [EU:C:2017:193](#))

»Præjudiciel forelæggelse – samarbejde om civilretlige spørgsmål – forordning (EU) nr. 1215/2012 – tidsmæssigt og materielt anvendelsesområde – det civil- og handelsretlige område – tvangsfuldbyrdsprocedure med henblik på inddrivelse af et ubetalt krav for offentlig parkering

– omfattet – begrebet »ret« – notar, der har udstedt en fuldbyrdelsesordre på grundlag af et »autentisk dokument«

De faktiske omstændigheder i sag C-484/15

En kroatisk advokat, Ibrica Zulfikarpašić, havde for en notar indbragt en anmodning om tvangsfuldbyrdelse mod en af sine klienter, Slaven Gajer, med den begrundelse, at sidstnævnte ikke havde betalt vederlaget for de juridiske tjenesteydelser, han havde fået leveret. På grundlag af denne anmodning udstedte notaren en fuldbyrdelsesordre, som på grund af manglende indsigelse fra klienten var blevet endelig.

Ibrica Zulfikarpašić anmodede derefter en notar i henhold til forordningen om et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument¹⁰⁴ om at attestere denne fuldbyrdelsesordre som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument. Ifølge denne forordning kan retsafgørelser fra »retter«, som vedrører et ubestridt krav, således attesteres som et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument, der skal anerkendes og fuldbyrdes i alle medlemsstater.

Notaren afviste imidlertid at attestere fuldbyrdelsesordren med den begrundelse, at det pågældende krav ikke blev anset for ubestridt som omhandlet i forordningen. I overensstemmelse med kroatisk ret henviste notaren sagen til Općinski sud u Novom Zagrebu – Stalna služba u Samoboru (byretten i Novi Zagreb – fast bitingssted i Samobor, Kroatien). Denne ret anmode Domstolen om at oplyse, om begrebet »ret« i forordningen ligeledes omfatter notarer i Kroatien (spørgsmålets første led), og om der kan udstedes et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument på grundlag af en sådan fuldbyrdelsesordre (spørgsmålets andet og tredje led).

De faktiske omstændigheder i sag C-551/15

Pula Parking, et selskab, der ejes af byen Pula (Kroatien), varetager administrationen af byens offentlige betalingsparkeringsanlæg. Selskabet søgte inddrivelse af en parkeringsbøde, som det havde udstedt til Sven Klaus Tederahn, der har bopæl i Tyskland. På grundlag af regnskabsdokumenter, der godtgjorde dette krav vedrørende det beløb, som var angivet på p-bøden, udstedte en notar en fuldbyrdelsesordre mod Sven Klaus Tederahn.

Efter at Sven Klaus Tederahn havde rejst indsigelse mod denne fuldbyrdelsesordre, blev sagen imidlertid henvist til behandling ved Općinski sud u Puli-Pola (byretten i Pula, Kroatien). Denne ret anmodede nærmere bestemt Domstolen om at oplyse, om en sådan tvangsfuldbyrdelsesprocedure er omfattet af anvendelsesområdet for forordningen om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område¹⁰⁵ (det første spørgsmål), og om notarer i Kroatien, der handler inden for rammerne af tvangsfuldbyrdelsesprocedurer på grundlag af et »autentisk

¹⁰⁴ Forordning nr. 805/2004.

¹⁰⁵ Forordning nr. 1215/2012.

dokument«, er omfattet af begrebet »ret« i denne forordnings forstand (det andet spørgsmål).

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt notarer i Kroatien kan kvalificeres som »retter« som omhandlet i de ovennævnte forordninger, bemærkede Domstolen, at overholdelse af princippet om medlemsstaternes gensidige tillid på området for retligt samarbejde i civile sager kræver, at de afgørelser, der træffes af de nationale myndigheder i en medlemsstat, som begæres fuldbyrdet i en anden medlemsstat, er blevet afsagt i forbindelse med en retssag, der giver garantier med hensyn til uafhængighed og upartiskhed samt overholdelse af kontradiktionsprincippet. I denne henseende fastslog Domstolen, at den procedure, hvorved notarer i Kroatien udsteder en fuldbyrdelsesordre på grundlag af et »autentisk dokument«, såsom den faktura, som Ibrica Zulfikarpašić havde udstedt til sin klient, og de regnskabsdokumenter, som Pula Parking havde fremlagt, ikke er kontradiktorisk.

For det første blev kreditors anmodning om udstedelse af en sådan fuldbyrdelsesordre således ikke meddelt debitor, og for det andet blev selve fuldbyrdelsesordren først forkyndt for sidstnævnte efter dens antagelse. Følgelig kan notarer i Kroatien, der handler inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt dem i henhold til national ret i tvangsfuldbyrdelsesprocedurer på grundlag af et »autentisk dokument«, ikke kvalificeres som en »ret« som omhandlet i de to ovennævnte forordninger.

2. Retligt samarbejde i straffesager

2.1. Den europæiske arrestordre

Dom af 25. juli 2018 (Store Afdeling), Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, [EU:C:2018:586](#))

»Præjudiciel forelæggelse – præjudiciel forelæggelse efter hasteproceduren – politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager – europæisk arrestordre – rammeafgørelse 2002/584/RIA – artikel 1, stk. 3 – procedurer for overgivelse mellem medlemsstaterne – betingelser for fuldbyrdelse – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47 – adgang til en uafhængig og upartisk domstol«

En polsk statsborger, LM, var omfattet af tre europæiske arrestordrer udstedt af polske domstole med henblik på retsforfølgning for ulovlig handel med narkotiske stoffer. Han blev anholdt i Irland den 5. maj 2017 og gav ikke sit samtykke til at skulle overgives til de polske myndigheder med den begrundelse, at han som følge af reformerne af det polske domstolssystem løb en reel risiko for ikke at få en retfærdig rettergang i Polen.

I sin dom i sagen Aranyosi og Căldăraru¹⁰⁶ fastslog Domstolen, at når den fuldbyrdende judicielle myndighed fastslår, at der foreligger en reel risiko for, at den person, som er omfattet af den europæiske arrestordre, bliver udsat for en umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), skal fuldbyrdelsen af denne arrestordre udsættes. En sådan udsættelse er imidlertid kun mulig, efter at der er foretaget en undersøgelse i to trin. Først skal den fuldbyrdende judicielle myndighed fastslå, at der består en reel risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling i den udstedende medlemsstat bl.a. som følge af systemiske mangler. Dernæst skal denne myndighed sikre sig, at der er alvorlig grund til at antage, at den person, som er omfattet af en europæisk arrestordre, vil blive udsat for en sådan risiko. Den omstændighed, at der er systemiske mangler, indebærer således ikke nødvendigvis, at den berørte person i en konkret sag vil blive udsat for en umenneskelig eller nedværdigende behandling, såfremt den pågældende overgives.

I den foreliggende sag anmodede High Court (ret i første instans, Irland) Domstolen om at oplyse, om en fuldbyrdende judiciel myndighed, for hvilken der er indgivet en anmodning om overgivelse, som kan føre til en tilsidesættelse af den eftersøgte persons grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, i overensstemmelse med dommen i sagen Aranyosi og Căldăraru skal fastslå dels, at der foreligger en reel risiko for tilsidesættelse af denne grundlæggende rettighed som følge af mangler ved det polske retsvæsen, dels at den berørte person er udsat for en sådan risiko, eller om det er tilstrækkeligt, at den fastslår, at det polske retsvæsen er mangelfuldt, uden at den skal vurdere, om den berørte person konkret er udsat for en sådan risiko. High Court (ret i første instans) anmodede ligeledes Domstolen om at oplyse, hvilke oplysninger og garantier den i givet fald skulle indhente hos den udstedende judicielle myndighed for at udelukke denne risiko.

Disse spørgsmål skulle ses i sammenhæng med de ændringer af retsvæsenet, som den polske regering havde foretaget, og som foranledigede Kommissionen til den 20. december 2017 at vedtage et begrundet forslag, hvorved den opfordrede Rådet til på grundlag af artikel 7, stk. 1, TEU¹⁰⁷ at fastslå, at der var en klar fare for, at Polen groft tilsidesatte retsstatsprincippet¹⁰⁸.

I sin dom bemærkede Domstolen indledningsvis, at afslag på fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre er en undtagelse fra princippet om gensidig anerkendelse, der ligger til grund for ordningen med den europæiske arrestordre, og som derfor skal undergives en streng fortolkning.

¹⁰⁶ Dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, [EU:C:2016:198](#)).

¹⁰⁷ Artikel 7, stk. 1, TEU fastsætter: »På begrundet forslag af en tredjedel af medlemsstaterne, Europa-Parlamentet eller Europa-Kommissionen kan Rådet med et flertal på fire femtedele af sine medlemmer efter godkendelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2.«

¹⁰⁸ Forslag til Rådets afgørelse af 20.12.2017, hvorved det fastslås, at der er en klar fare for, at Republikken Polen groft overtræder retsstatsprincippet, COM(2017) 835 final.

Domstolen fastslog dernæst, at såfremt der foreligger en reel risiko for, at den person, der er omfattet af en europæisk arrestordre, udsættes for en krænkelse af sin grundlæggende ret til en uafhængig domstol og følgelig af kerneindholdet i den pågældendes grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, kan dette give den fuldbyrdende judicielle myndighed mulighed for undtagelsesvis at undlade at fremme den europæiske arrestordre. I denne henseende fremhævede Domstolen, at bevarelsen af de judicielle myndigheders uafhængighed er afgørende for at sikre en effektiv retsbeskyttelse af borgerne, navnlig inden for rammerne af ordningen med den europæiske arrestordre.

Når den person, som er omfattet af en europæisk arrestordre, med henblik på at modsætte sig sin overgivelse til den udstedende judicielle myndighed påberåber sig, at der foreligger systemiske eller generelle mangler, som ifølge den berørte person kan påvirke den dømmende magts uafhængighed i den udstedende medlemsstat og denne pågældendes grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, skal den fuldbyrdende judicielle myndighed følgelig på grundlag af objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger først vurdere, om der er en reel risiko for krænkelse af denne ret i den udstedende medlemsstat, der er forbundet med en manglende uafhængighed for retsinstanserne i denne medlemsstat som følge af sådanne mangler.

Domstolen fandt, at oplysningerne i et begrundet forslag, som Kommissionen for nylig havde fremsat for Rådet i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU, udgjorde særdeles relevante oplysninger med henblik på denne vurdering.

Domstolen bemærkede endvidere, at kravet om domstolenes uafhængighed og upartiskhed består af to aspekter. Det er således nødvendigt, at de pågældende retsinstanser i) udøver deres hverv helt uafhængigt og uden pres eller indgreb udefra og ii) er upartiske, hvilket indebærer, at der skal være den samme afstand til tvistens parter og deres respektive interesser. Ifølge Domstolen forudsætter disse garantier for uafhængighed og upartiskhed, at der findes regler – om bl.a. organets sammensætning, medlemmernes udnævnelse og funktionsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer kan vige deres sæde, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes. Kravet om uafhængighed fordrer desuden, at disciplinærordningen for de sidstnævnte frembyder de nødvendige garantier for at undgå enhver risiko for, at ordningen anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelses indhold.

Såfremt den fuldbyrdende judicielle myndighed med udgangspunkt i disse krav om uafhængighed og upartiskhed finder, at der i den udstedende medlemsstat er en reel risiko for tilsidesættelse af den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, skal den dernæst foretage en konkret og præcis vurdering af, om der efter omstændighederne i den foreliggende sag er alvorlig grund til at antage, at den eftersøgte efter overgivelsen løber en sådan risiko. Denne konkrete vurdering skal ligeledes foretages, når der, som i den foreliggende sag, er tale om en situation, hvor den udstedende medlemsstat er blevet gjort til genstand for et begrundet forslag fra Kommissionen om, at Rådet fastslår, at der er en klar fare for, at denne medlemsstat groft overtræder de værdier, som er

nævnt i artikel 2 TEU ¹⁰⁹, og hvor den fuldbyrdende judicielle myndighed finder, at den råder over oplysninger, som kan godtgøre, at der foreligger systemiske mangler for så vidt angår disse værdier.

Med henblik på at vurdere den reelle risiko, som den eftersøgte person løber, skal den fuldbyrdende judicielle myndighed undersøge, i hvilket omfang de systemiske og generelle mangler kan have en indvirkning på de retsinstanser, som har kompetence til at påkende den eftersøgte persons sag. Hvis det følger af denne undersøgelse, at disse mangler kan påvirke de pågældende retsinstanser, skal den fuldbyrdende judicielle myndighed derefter vurdere, om der er alvorlige grunde til at antage, at den pågældende person, henset til vedkommendes personlige situation, beskaffenheden af den lovovertrædelse, som vedkommende retsforfølges for, samt til de faktiske omstændigheder, som udgør grundlaget for den europæiske arrestordre, løber en reel risiko for krænkelse af sin grundlæggende ret til en uafhængig domstol og dermed af kerneindholdet i vedkommendes grundlæggende ret til en retfærdig rettergang.

I øvrigt skal den fuldbyrdende judicielle myndighed anmode den udstedende judicielle myndighed om at få alle de supplerende oplysninger, som den måtte finde nødvendige for at vurdere, om der er en sådan risiko. I denne sammenhæng kan den udstedende judicielle myndighed meddele enhver objektiv oplysning om eventuelle ændringer i vilkårene for beskyttelse af domstolens uafhængighed, som kan udgøre et grundlag for at afvise, at der er en risiko for den berørte person.

Hvis den fuldbyrdende judicielle myndighed efter at have undersøgt alle disse oplysninger finder, at der er en reel risiko for, at den pågældende person i den udstedende medlemsstat udsættes for en krænkelse af sin grundlæggende ret til en uafhængig domstol og dermed af kerneindholdet i vedkommendes grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, skal denne myndighed undlade at fremme den europæiske arrestordre, som denne person er omfattet af.

Dom af 17. december 2020 (Store Afdeling), Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed) (C-354/20 PPU og C-412/20 PPU, [EU:C:2020:1033](#))

»Præjudiciel forelæggelse – præjudiciel hasteprocedure – politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager – europæisk arrestordre – rammeafgørelse 2002/584/RIA – artikel 1, stk. 3 – artikel 6, stk. 1 – procedurer for overgivelse mellem medlemsstaterne – betingelser for fuldbyrdelse – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47, stk. 2 – ret til adgang til en uafhængig og upartisk domstol – systemiske eller generelle mangler – begrebet »den udstedende judicielle myndighed« – hensyntagen til den udvikling, der har fundet sted efter udstedelsen af den omhandlede europæiske arrestordre – den fuldbyrdende judicielle myndigheds pligt til at foretage en konkret og præcis prøvelse af, om der er alvorlige og godtgjorte grunde til at antage, at den

¹⁰⁹ Artikel 2 TEU fastsætter: »Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd.«

berørte person i tilfælde af overgivelse løber en reel risiko for tilsidesættelse af sin grundlæggende ret til en retfærdig rettergang«

I august 2015 og februar 2019 udstedte polske retsinstanser europæiske arrestordrer mod to polske statsborgere med henblik på henholdsvis strafforfølgning og fuldbyrdelse af en frihedsstraf. Eftersom de berørte befandt sig i Nederlandene, indgav officier van justitie (repræsentant for anklagemyndigheden, Nederlandene) i overensstemmelse med nederlandsk ret anmodninger om fuldbyrdelse af disse europæiske arrestordrer til rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam, Nederlandene).

Den nævnte retsinstans var imidlertid i tvivl om, hvorvidt den skulle efterkomme disse anmodninger. Den ønskede nærmere bestemt oplysninger om rækkevidden af dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) ¹¹⁰, der var blevet afsagt i forbindelse med reformerne af det polske retsvæsen. I den nævnte dom fastslog Domstolen, at fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre undtagelsesvis kan afslås, hvis det godtgøres, at den berørte person i tilfælde af overgivelse til den medlemsstat, der har udstedt den europæiske arrestordre, løber en risiko for overtrædelse af vedkommendes ret til en uafhængig domstol, hvilken ret udgør en væsentlig bestanddel af retten til en retfærdig rettergang ¹¹¹. Et sådant afslag er imidlertid kun muligt efter at have foretaget en prøvelse i to trin: Efter generelt at have vurderet, om der foreligger objektive oplysninger, hvorved det kan godtgøres, at der – på grund af systemiske eller generelle mangler for så vidt angår uafhængigheden af den dømmende magt i den udstedende medlemsstat – er en risiko for overtrædelse af denne ret, skal den fuldbyrdende judicielle myndighed dernæst efterprøve, i hvilket omfang sådanne mangler kan have en konkret indvirkning på den berørte persons situation, såfremt vedkommende overgives til denne medlemsstats judicielle myndigheder.

På grund af den udvikling, der fandt sted mellem 2019 og 2021 ¹¹², hvoraf en del havde fundet sted efter udstedelsen af de omhandlede europæiske arrestordrer, var rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam) af den opfattelse, at manglerne ved det polske retsvæsen var af en sådan karakter, at samtlige polske retsinstansers uafhængighed og følgelig samtlige polske borgeres ret til en uafhængig domstol ikke længere var sikret. I denne sammenhæng ønskede den nævnte ret oplyst, om denne konstatering i sig selv var tilstrækkelig til at begrunde et afslag på fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre udstedt af en polsk retsinstans, uden at det

¹¹⁰ Dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), omtalt i nærværende afsnit.

¹¹¹ Denne rettighed er sikret i artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

¹¹² Den forelæggende ret henviste til flere forhold, herunder bl.a. til Domstolens nylige praksis på området (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, omtalt i afsnit II.1 med overskriften »Udnævnelse«, af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny, C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, omtalt i afsnit II.7 med overskriften »Disciplinært ansvar«, og af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere), C-791/19, EU:C:2021:596, omtalt i afsnit I.2 med overskriften »Uafhængige nationale domstoles ret til at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse« og i afsnit II.7 med overskriften »Disciplinært ansvar«).

herudover var nødvendigt at efterprøve indvirkningen af disse mangler under omstændighederne i den konkrete sag.

Inden for rammerne af den præjudicielle hasteprocedure svarede Domstolens Store Afdeling benægtende, idet den bekræftede retspraksis fra dommen i sagen *Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet)*.

For det første fastslog Domstolen, at systemiske eller generelle mangler, der berører uafhængigheden af den dømmende magt i den udstedende medlemsstat – uanset hvor grove disse er – ikke i sig selv kan være tilstrækkelige til, at en fuldbyrdende judiciel myndighed kan lægge til grund, at samtlige retsinstanser i denne medlemsstat ikke er omfattet af begrebet »den udstedende judicielle myndighed« af en europæisk arrestordre ¹¹³, hvilket begreb principielt indebærer, at den pågældende myndighed handler uafhængigt.

I denne henseende bemærkede Domstolen indledningsvis, at sådanne mangler ikke nødvendigvis har en indvirkning på enhver afgørelse, som disse retsinstanser skal vedtage. Dernæst anførte Domstolen, at selv om der under særlige omstændigheder kan indføres indskrænkninger i princippet om gensidig tillid og princippet om gensidig anerkendelse, som understøtter funktionsmåden for ordningen med den europæiske arrestordre, vil den omstændighed at nægte at anse samtlige retsinstanser i den medlemsstat, som disse mangler vedrører, for »udstedende judiciel myndighed« føre til en generel udelukkelse af anvendelsen af disse principper i forbindelse med de europæiske arrestordre, der er udstedt af disse retsinstanser. En sådan løsning ville desuden have andre vidtrækkende konsekvenser, eftersom den bl.a. ville indebære, at denne medlemsstats retsinstanser ikke længere ville kunne foretage en præjudiciel forelæggelse for Domstolen ¹¹⁴. Endelig fastslog Domstolen, at dens seneste praksis, hvorefter anklagemyndighederne i visse medlemsstater, henset til deres underordningsforhold til den udøvende magt, ikke frembød garantier om uafhængighed, der var tilstrækkelige til, at de kunne anses for »udstedende judicielle myndigheder« ¹¹⁵, ikke kunne overføres til medlemsstaternes retsinstanser. I en retsunion udelukker kravet om retsinstansernes uafhængighed nemlig i sagens natur ethvert forhold af denne art til den nævnte magt.

For det andet fastslog Domstolen, at den omstændighed, at der for så vidt angår uafhængigheden af den dømmende magt i den udstedende medlemsstat foreligger systemiske eller generelle mangler eller en forværring heraf, som vidner om en risiko for tilsidesættelse af retten til en retfærdig rettergang, ikke af den grund gør det muligt at antage ¹¹⁶, at den person, der er genstand for en europæisk arrestordre, reelt løber en sådan risiko i tilfælde af overgivelse. Domstolen opretholdt således det krav om en

¹¹³ Som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584, som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26.2.2009 (EUT 2009, L 81, s. 24).

¹¹⁴ Denne løsning ville nemlig betyde, at ingen retsinstans i den udstedende medlemsstat længere kunne anses for at opfylde det krav om uafhængighed, der er uløseligt forbundet med begrebet »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF.

¹¹⁵ Jf. navnlig dom af 27.5.2019, OG og PI (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) (C-508/18 og C-82/19 PPU, [EU:C:2019:456](#)).

¹¹⁶ I henhold til artikel 1, stk. 3, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

prøvelse i to trin, der var blevet fastslået i dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), og anførte, at konstateringen af disse mangler ganske vist skal tilskynde den fuldbyrdende judicielle myndighed til at udvise omhu, men ikke kan fritage den fra at foretage en konkret og præcis vurdering af den pågældende risiko i overensstemmelse med det andet trin i denne prøve. I forbindelse med denne vurdering skal der tages hensyn til den eftersøgte persons situation, beskaffenheden af den pågældende lovovertrædelse og de faktiske omstændigheder, der udgør grundlaget for den europæiske arrestordre, såsom erklæringer fra offentlige myndigheder, der kan gribe ind i den individuelle behandling, som en konkret sag skal undergives. Domstolen bemærkede i denne henseende, at en generel suspension af ordningen med den europæiske arrestordre i forhold til en medlemsstat, hvorved det tillades at afstå fra at foretage en sådan vurdering, og hvorved det tillades automatisk at afslå fuldbyrdelsen af de af denne medlemsstat udstedte europæiske arrestordre, kun er mulig i det tilfælde, hvor Det Europæiske Råd formelt fastslår, at den nævnte medlemsstat ikke overholder de principper, som Unionen er baseret på ¹¹⁷.

Domstolen præciserede desuden, at når den europæiske arrestordre er blevet udstedt med henblik på strafforfølgning, skal den fuldbyrdende judicielle myndighed i givet fald tage hensyn til systemiske eller generelle mangler for så vidt angår uafhængigheden af den dømmende magt i den udstedende medlemsstat, der er indtrådt efter udstedelsen af den pågældende europæiske arrestordre, og vurdere, i hvilket omfang disse mangler kan have en indvirkning på de retsinstanser i denne medlemsstat, som har kompetence til at påkende de procedurer, som den pågældende person vil blive undergivet. I den situation, hvor en europæisk arrestordre er blevet udstedt for at få overgivet en eftersøgt person med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning, skal den fuldbyrdende judicielle myndighed efterprøve, i hvilket omfang de systemiske eller generelle mangler, der forelår i den udstedende medlemsstat på tidspunktet for udstedelsen af den europæiske arrestordre, under de givne omstændigheder har haft en indvirkning på uafhængigheden af den retsinstans i denne medlemsstat, som har afsagt den frihedsstraf eller den frihedsberøvende foranstaltning, der ønskes fuldbyrdet ved denne europæiske arrestordre.

Dom af 22. februar 2022 (Store Afdeling), Openbaar Ministerie (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat) (C-562/21 PPU og C-563/21 PPU, [EU:C:2022:100](#))

»Præjudiciel forelæggelse – præjudiciel hasteprocedure – retligt samarbejde i straffesager – europæisk arrestordre – rammeafgørelse 2002/584/RIA – artikel 1, stk. 3 – procedurer for overgivelse mellem medlemsstaterne – betingelser for fuldbyrdelse – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47, stk. 2 – grundlæggende ret til en retfærdig

¹¹⁷ Denne procedure er fastsat i artikel 7, stk. 2, TEU.

rettergang ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov – systemiske eller generelle mangler – prøvelse i to trin – kriterier for anvendelse – den fuldbyrdende judicielle myndigheds pligt til på konkret og præcis vis at undersøge, om der er alvorlige og godtgjorte grunde til at antage, at den person, som er genstand for en europæisk arrestordre, i tilfælde af overgivelse løber en reel risiko for krænkelse af sin grundlæggende ret til en retfærdig rettergang ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov«

I april 2021 udstedte polske retsinstanser to europæiske arrestordrer ¹¹⁸ mod to polske statsborgere med henblik på henholdsvis fuldbyrkelse af en frihedsstraf og strafforfølgning. Eftersom de pågældende personer befandt sig i Nederlandene og ikke havde givet samtykke til deres overgivelse, modtog rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam, Nederlandene) anmodninger om fuldbyrkelse af disse europæiske arrestordrer.

Den nævnte ret udtrykte tvivl om sin pligt til at imødekomme disse anmodninger. I denne henseende anførte retten, at der i Polen siden 2017 har været systemiske eller generelle mangler, der har en indvirkning på den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang ¹¹⁹, og navnlig på retten til adgang til en domstol, der forudgående er oprettet ved lov, hvilke mangler bl.a. følger af den omstændighed, at de polske dommere udnævnes efter forslag fra Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale domstolsråd, Polen, herefter »domstolsrådet«). Det fremgår af den resolution, som Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) vedtog i 2020, at domstolsrådet siden ikrafttrædelsen af en lov om reform af retsvæsenet den 17. januar 2018 ikke længere er et uafhængigt organ ¹²⁰. For så vidt som der var en mulighed for, at dommere, der var udnævnt efter forslag fra domstolsrådet, kunne have deltaget i den straffesag, som førte til domfældelsen af den ene af de to berørte personer, eller kunne skulle påkende den anden berørte persons straffesag, var den forelæggende ret af den opfattelse, at der var en reel risiko for, at disse personer i tilfælde af overgivelse ville blive udsat for en krænkelse af deres ret til adgang til en domstol, der forudgående er oprettet ved lov.

På denne baggrund anmodede den nævnte ret Domstolen om at oplyse, hvorvidt den prøvelse i to trin ¹²¹, som Domstolen havde fastslået i forbindelse med en overgivelse på grundlag af europæiske arrestordrer, i lyset af de garantier for uafhængighed og upartiskhed, som er uløseligt forbundet med den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, finder anvendelse i den situation, hvor der er rejst tvivl om garantien for en

¹¹⁸ Som omhandlet i rammeafgørelse 2002/584, som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26.2.2009 (EUT 2009, L 81, s. 24).

¹¹⁹ Som er sikret ved artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

¹²⁰ Den forelæggende ret henviste ligeledes til dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere) (C-791/19, EU:C:2021:596, præmis 108 og 110), omtalt i afsnit I.2 med overskriften »De nationale domstoles ret til at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse« og i afsnit II.7 med overskriften »Disciplinært ansvar«.

¹²¹ Inden for rammerne af denne prøvelses første trin skal den fuldbyrdende judicielle myndighed vurdere den reelle risiko for krænkelse af de grundlæggende rettigheder i lyset af den generelle situation i den udstedende medlemsstat. Inden for rammerne af det andet trin skal denne myndighed konkret og præcist vurdere, om der, henset til omstændighederne i den konkrete sag, foreligger en reel risiko for krænkelse af en grundlæggende rettighed for den eftersøgte person. Jf. dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), og af 17.12.2020, Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed) (C-354/20 PPU og C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), omtalt i nærværende afsnit.

domstol, der forudgående er oprettet ved lov, hvilken garanti også er uløseligt forbundet med denne grundlæggende rettighed.

Domstolen (Store Afdeling), der traf afgørelse i henhold til den præjudicielle hasteprocedure, svarede bekræftende og præciserede fremgangsmåden for anvendelse af denne prøvelse.

Domstolen fastslog, at når den fuldbyrdende judicielle myndighed, der skal træffe afgørelse om overgivelse af en person, som er genstand for en europæisk arrestordre, råder over oplysninger, som viser, at der foreligger systemiske eller generelle mangler for så vidt angår uafhængigheden af den dømmende magt i den udstedende medlemsstat med hensyn bl.a. til proceduren for udnævnelse af denne magts medlemmer, kan denne myndighed kun nægte en overgivelse på grundlag af rammeafgørelse 2002/584¹²², hvis den fastslår, at der under de særlige omstændigheder i sagen er alvorlige og godtgjorte grunde til at antage, at den pågældende persons grundlæggende ret til en retfærdig rettergang ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er blevet krænket eller risikerer at blive krænket i tilfælde af overgivelse.

Domstolen præciserede i denne henseende, at retten til at blive dømt af en domstol, der er »oprettet ved lov«, i kraft af selve sin art omfatter proceduren for udnævnelse af dommerne. Inden for rammerne af det første trin i den prøvelse, med hvilken det tilsigtes at vurdere, om der foreligger en reel risiko for krænkelse af den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, som bl.a. er knyttet til en tilsidesættelse af kravet om en domstol oprettet ved lov, skal den fuldbyrdende judicielle myndighed således foretage en samlet vurdering, der er baseret på ethvert objektivt, pålideligt, præcist og behørigt ajourført forhold vedrørende retssystemets funktionsmåde i den udstedende medlemsstat, herunder navnlig den generelle ramme for udnævnelse af medlemsstatens dommere. De oplysninger, der er indeholdt i et begrundet forslag, som Europa-Kommissionen har fremsat for Rådet i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU, den ovennævnte resolution fra Sąd Najwyższy (øverste domstol) samt den relevante praksis fra Domstolen¹²³ og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol¹²⁴ udgør sådanne forhold. Derimod er den omstændighed, at et organ såsom domstolsrådet, der deltager i proceduren for udnævnelse af dommere, overvejende består af medlemmer, der repræsenterer den lovgivende eller den udøvende magt, eller som er valgt af disse, ikke tilstrækkelig til at begrunde et afslag på overgivelse.

¹²² Jf. i denne retning artikel 1, stk. 2 og 3, i rammeafgørelse 2002/584, hvorefter medlemsstaterne for det første fuldbyrder enhver europæisk arrestordre på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne rammeafgørelse, og denne rammeafgørelse for det andet ikke indebærer nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 TEU.

¹²³ 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), af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153), omtalt i afsnit II.1 med overskriften »Udnævnelse«, af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærorning for dommere) (C-791/19, EU:C:2021:596), omtalt i afsnit I.2 med overskriften »Uafhængige nationale domstoles ret til at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse« og i afsnit II.7 med overskriften »Disciplinært ansvar«, og 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), omtalt i afsnit II.1 med overskriften »Udnævnelse« og i afsnit II.5 med overskriften »Forflyttelse«.

¹²⁴ Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.7.2021, Reczkowicz mod Polen (CE:ECHR:2021:0722JUD004344719).

Inden for rammerne af den nævnte prøvelses andet trin tilkommer det den person, der er genstand for en europæisk arrestordre, at fremlægge konkrete oplysninger, der giver anledning til at antage, at retssystemets systemiske eller generelle mangler har haft en konkret indvirkning på behandlingen af den pågældendes straffesag eller kan have en sådan indvirkning i tilfælde af overgivelse. Disse oplysninger kan i givet fald suppleres med oplysninger fremsendt af den udstedende judicielle myndighed.

Hvad i denne henseende for det første angår en europæisk arrestordre, der er udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning, skal den fuldbyrdende judicielle myndighed tage hensyn til oplysningerne vedrørende sammensætningen af det dommerkollegium, der har påkendt straffesagen, eller vedrørende enhver anden omstændighed, der er relevant for vurderingen af dette dommerkollegiums uafhængighed og upartiskhed. Med henblik på at afslå overgivelse er det ikke tilstrækkeligt, at en eller flere dommere, der har deltaget i denne procedure, er blevet udnævnt efter forslag fra et organ som domstolsrådet. Det kræves herudover, at den pågældende person fremlægger sådanne oplysninger vedrørende bl.a. proceduren for udnævnelse af de pågældende dommere og den eventuelle forflyttelse af disse, som fører til, at det fastslås, at sammensætningen af dette dommerkollegium har været af en sådan art, at den har kunnet påvirke personens grundlæggende ret til en retfærdig rettergang. Der skal i øvrigt tages hensyn til den pågældende persons eventuelle mulighed for at fremsætte en inhabilitetsindsigelse mod medlemmer af dommerkollegiet af grunde, der vedrører en krænkelse af den pågældendes grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, til den pågældendes eventuelle udøvelse af denne mulighed og til udfaldet af personens fremsættelse af inhabilitetsindsigelsen.

For det andet skal den fuldbyrdende judicielle myndighed, når en europæisk arrestordre er blevet udstedt med henblik på strafforfølgning, tage hensyn til de oplysninger, som vedrører den pågældendes personlige situation, beskaffenheden af den lovovertrædelse, som vedkommende retsforfølges for, de faktiske omstændigheder, under hvilke den europæiske arrestordre er blevet udstedt, eller enhver anden omstændighed, der er relevant for vurderingen af, om det dommerkollegium, som sandsynligvis skal træffe afgørelse i proceduren vedrørende denne person, er uafhængigt og upartisk. Sådanne oplysninger kan også vedrøre erklæringer fra offentlige myndigheder, der kan have betydning i det konkrete tilfælde. Derimod er den omstændighed, at identiteten af de dommere, der eventuelt skal påkende den pågældende persons sag, ikke er kendt på tidspunktet for afgørelsen om overgivelse, eller, når deres identitet er kendt, at disse dommere er blevet udnævnt efter forslag fra et organ som domstolsrådet, ikke tilstrækkelig til at nægte denne overgivelse.

2.2. Uskyldsformodning

Dom af 16. november 2021 (Store Afdeling), Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, [EU:C:2021:931](#))

»Præjudiciel forelæggelse – retsstat – domstolenes uafhængighed – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – national lovgivning, der giver justitsministeren mulighed for at forflytte dommere til højere retsinstanser og for at tilbagekalde disse forflyttelser – dommerkollegier i straffesager, som omfatter dommere, der er forflyttet af justitsministeren – direktiv (EU) 2016/343 – uskyldsformodning«

I den nævnte dom, hvis faktiske og retlige omstændigheder er beskrevet ovenfor ¹²⁵, bemærkede Domstolen, hvad angår den uskyldsformodning, der finder anvendelse i straffesager, og som direktiv 2016/343 har til formål at sikre overholdelsen af ¹²⁶, at denne forudsætter, at retten er fri for enhver partiskhed og enhver forudindtagethed, når den undersøger den tiltaltes strafansvar. Dommernes uafhængighed og upartiskhed er således afgørende for, at uskyldsformodningen garanteres. I det foreliggende tilfælde fremgik det imidlertid, at dommeres uafhængighed og upartiskhed og dermed uskyldsformodningen kunne blive bragt i fare under de ovennævnte omstændigheder.

¹²⁵ Hvad angår sagens faktiske og retlige omstændigheder henvises til afsnit II.4 med overskriften »Forflyttelse«.

¹²⁶ Jf. 22. betragtning til og artikel 6 i direktiv 2016/343.



DEN EUROPÆISKE UNIONS
DOMSTOL

Direktoratet for Forskning og Dokumentation

Juli 2024