

Sag C-797/21**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

15. december 2021

Forelæggende ret:

Sofiyski rayonen sad (Bulgarien)

Afgørelse af:

15. december 2021

Sagsøger:

Y.YA.

Sagsøgt:

K.P.

Hovedsagens genstand

Sagen blev indledt af Y.YA. med en påstand om udstedelse af et tilhold. Aktuelt verserer endnu kun tvisten om omkostningerne i sagen, og den præjudicielle anmodning forelægges i forbindelse med denne.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

I henhold til artikel 267 TEUF forelægger den forelæggende ret to grupper af fortolkningsspørgsmål for Den Europæiske Unions Domstol. Den første gruppe vedrører de judicielle myndigheders uafhængighed og navnlig spørgsmålet om, hvorvidt reglerne om længevarende forflyttelse af dommere efter bulgarsk ret er forenelige med kravet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU om at sikre EU-medlemsstaternes domstoles uafhængighed. Den anden gruppe af spørgsmål vedrører virkningerne af retsakter, som blev udstedt af en domstol i en sammensætning, som muligvis ikke opfylder standarderne for en uafhængig domstol, når de indeholder instrukser til en national domstol i en lavere instans.

Præjudicielle spørgsmål

1. Skal artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU fortolkes således, at borgerne som følge af en tilsidesættelse af domstolenes uafhængighed ikke sikres de nødvendige retsmidler til en effektiv retsbeskyttelse ved en domstolsprøvelse, hvis det i en medlemsstat i Den Europæiske Union er tilladt at forflytte dommere til en højere domstol med deres samtykke på ubestemt tid ved afgørelse truffet af et judicielt ledelsesorgan, som er uafhængigt af de øvrige statslige organer, hvis der ganske vist findes betingelser for en beslutning om at afslutte forflyttelsen samt et retsmiddel imod denne, som dog ikke har opsættende virkning under den verserende sag, og ud fra hvilke kriterier bør det konkret prøves, om en forflyttelse på ubestemt tid er lovlig?
2. Ville besvarelsen af det første spørgsmål være anderledes, hvis der ved lov var fastsat objektive betingelser for beslutningen om at anordne forflyttelsens ophør, og disse var underlagt en domstolsprøvelse, men der ikke er fastsat sådanne betingelser, som kan prøves ved en domstol, for udvælgelsen af de dommere, der skal forflyttes?
3. Såfremt det første spørgsmål besvares med, at forflyttelsen af dommere under sådanne betingelser er lovlig, hvis objektive regler følges: Skal der ved prøvelsen af, hvorvidt de nationale bestemmelser er i strid med kravet om tilstrækkelige retsmidler i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, ikke kun tages hensyn til de lovbestemte kriterier, men også til den måde, de anvendes på af de kompetente administrative og judicielle myndigheder?
4. Skal Kommissionens beslutning 2006/929/EF fortolkes således, at besvarelsen af de tre første spørgsmål ville ændre sig, hvis der blev konstateret en national forflyttelsespraksis, som var baseret på en ordning, som ligner den aktuelt gældende ordning, og dette førte til klager i forbindelse med den mekanisme for samarbejde og kontrol, som blev oprettet med den nævnte beslutning?
5. Såfremt det konstateres, at de nationale bestemmelser om forflyttelse af dommere eventuelt er i strid med forpligtelsen til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, skal denne bestemmelse da fortolkes således, at den udelukker bindende instrukser til den nationale domstol, som udstedes af en højere domstol, i hvis sammensætning der også indgik en forflyttet dommer, og på hvilke betingelser er dette tilfældet? Er sådanne instrukser, som ikke vedrører sagens realitet, men foreskriver, at der skal foretages visse proceduremæssige handlinger, behæftet med en procedurefejl?

Anførte EU-retlige bestemmelser og EU-Domstolens retspraksis

Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU

Dom af 27. februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16 (EU:C:2018:117, præmis 32-37)

Dom af 26. marts 2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny, [forenede sager] C-558/18 og C-563/18 (EU:C:2020:234, præmis 34, 35 og 46-48)

Dom af 6. oktober 2021, W.Ż. (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, øverste domstol – udnævnelse), C-487/19 (EU:C:2021:798, præmis 94)

Dom af 23. november 2017, CHEZ Elektro Bulgaria og FrontEx International, [forenede sager] C-427/16 og C-428/16 (EU:C:2017:890)

Dom af 16. november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim, [forenede sager] C-748/19 – C-754/19 (EU:C:2021:931, præmis 78-86)

Dom af 18. maj 2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România«, [forenede sager] C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19 (EU:C:2021:393)

Dom af 5. oktober 2010, Elchinov, C-173/09 (EU:C:2010:581)

Nationale retsforskrifter

Konstitutsia na Republika Balgaria (Republikken Bulgariens forfatning) – præambel, artikel 8, 117, 129, 130, 130a, 133

Zakon za sadebnata vlast (lov om domstolenes organisation) – artikel 2, 5, 16, 30, 36, 87, 107, 160, 165, 176, 178, 188, 189, 191a, 192 og 193, artikel 227, stk. 1 og 2

Zakon za zashtita ot domashnoto nasilie (lov om beskyttelse mod vold i hjemmet)

Grazhdanski protsesualen kodeks (civil retsplejelov) – artikel 20, 21, 22, 78, 81, 248, 252, 258, 274, 278

Pravilnik za administratsiata v sadilishtata (statut for domstolenes administration) – artikel 80

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

Sagens faktiske omstændigheder

- 1 Sagen blev indledt den 28. februar 2020, hvor Y.YA. anmodede om udstedelse af tilhold, idet han gjorde gældende, at han og hans mindreårige datter havde været

udsat for vold fra sagsøgte K.P. I sagen blev der berammet et retsmøde den 3. juli 2020.

- 2 Den 15. maj 2020 anmodede sagsøgeren retten i anden instans (Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia)) om fremskyndelse af sagen, idet der fastsættes en frist for den forelæggende ret for at foretage processuelle skridt (såkaldt »anmodning om fastsættelse af en frist i tilfælde af forsinkelse«). Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia, herefter »SGS«) afviste ved kendelse af 2. juli 2020 denne anmodning.
- 3 Ved anmodning af samme dato, som ikke blev modtaget hos SGS, hvor sagens akter befandt sig på daværende tidspunkt, men hos retten i første instans Sofiyski rayonen sad (kredsdomstolen i Sofia, herefter »SRS«), trak sagsøgeren sin påstand om tilhold tilbage og erklærede, at hans grundlæggende rettigheder var blevet krænket.
- 4 Den følgende dag (3.7.2020) befandt sagsakterne sig fysisk endnu ikke i SRS' bygning, og det berammede retsmøde blev derfor ikke gennemført. Samme dag indgav sagsøgte en påstand til domstolen, hvormed den pågældende ud over talrige klager over sagsøgerens adfærd også nedlagde påstand om betaling af sagsomkostningerne.
- 5 Ved kendelse afsagt af SRS den 14. juli 2020 blev sagen indstillet (på grund af tilbagetrækningen af påstanden om beskyttelse den 2.7.2020). Den forelæggende ret lagde til grund, at der ikke var nogen sagsomkostninger, der skulle betales, da den ikke havde modtaget oplysning om foretagne handlinger fra sagsøgtes side. Det skyldes en forsømmelse fra enten dommerens eller domstolsforvaltningens side, at der ikke blev taget hensyn til sagsøgtes påstand af 3. juli 2020.
- 6 Den 7. august 2020 indgav sagsøgte klage med krav om, at den pågældendes sagsomkostninger skulle betales efter indstillingen af sagen. Kendelsen om at indstille sagen blev ikke anfægtet og opnåede retskraft den 7. august 2020.
- 7 Sagsøgtes klage blev videresendt til appelinstansen (SGS). Dommerkollegiet, som behandlede denne klage, var sammensat af to dommere udnævnt ved SGS, samt en dommer, som den 6. februar 2017 (ved anordning fra præsidenten for Apelativen sad Sofia (appeldomstolen i Sofia, herefter »SAS«) for en periode på 12 måneder) var blevet forflyttet fra SRS til SGS (hvis forflyttelse dog til dato ikke er ophørt), idet begrundelsen for forflyttelsen var anført som »ubesatte dommerstillinger, forflyttelse af dommere fra SGS til SAS og Varhoven kasatsionen sad (øverste kassationsdomstol, herefter »VKS«, samt dommeres længevarende forældreorlov«. Ved SGS' kendelse af 28. januar 2021 blev sagen om sagsøgtes klage af 7. august 2020 indstillet, idet SGS fastslog, at den forelæggende ret er kompetent, og pålagde den selv at træffe afgørelse i spørgsmålet om sagens omkostninger i henhold til artikel 248 i den civile retsplejelov.
- 8 Sagsøgeren kærede kendelsen af 28. januar 2021; denne kære blev afvist af SAS (ved et dommerkollegium sammensat af de tre dommere, som tidligere havde

truffet afgørelse i sagen, idet den ene dommer er forflyttet). Dermed blev SGS' instruks til den forelæggende ret om at afgøre sagsøgtens påstand om omkostningsspørgsmålet endelig.

- 9 Det skal bemærkes, at der i sagen ikke foreligger indikationer af, at de dommere, der deltog i domstolene med kontrolfunktion, var berørt af en interessekollision, og dette er der heller ikke rejst tvivl om. Anledning til tvivl giver alene de objektivt eksisterende regler for forflyttelsesordningen, som kan rejse tvivl om en forflyttet dommers upartiskhed.

Faktiske oplysninger om forflyttelsessystemet i Bulgarien

- 10 I bulgarsk ret har det altid været tilladt, at en dommer, der er udnævnt ved en bestemt judiciel myndighed, under sin embedsperiode forflyttes til en anden domstol i samme eller en højere instans under bestemte betingelser. Denne mulighed blev gennem mange år anset for ekstraordinær og var knyttet til visse betingelser. Med tiden og på grund af den manglende mulighed (og måske også den manglende vilje) hos retsvæsenets personaleorgan (Vissh sadeben savet, det øverste justitsråd, herefter »VSS«) til at organisere regelmæssige udvælgelsesprocedurer til forfremmelse af dommere, opstår der stadig flere ubesatte stillinger for dommere i de højere retsinstanser. Disse domstoles arbejdsbelastning vokser, og dette gør det nødvendigt at søge efter alternative karriereveje.
- 11 En sådan alternativ vej er forflyttelse af dommere, som har udviklet sig til en vidt udbredt praksis, da den ikke sker efter en procedure til gennemførelse af en centraliseret konkurrence, men blot sker ved en afgørelse truffet af retspræsidenten, som ikke skal afstemmes med andre judicielle myndigheder. Således anordnes en forflyttelse af en dommer fra SRS til SGS alene af præsidenten for SAS (artikel 87 i lov om domstolenes organisation), mens forflyttelse af en dommer fra SGS til SAS ligeledes beslutes af præsidenten for SAS (artikel 107 i lov om domstolenes organisation).
- 12 Bestemmelserne om forflyttelse af dommere er blevet ændret flere gange i de seneste seks år. Som reaktion på kritikken fra Kommissionen, som blev fremsat i forbindelse med mekanismen for samarbejde og kontrol, som blev oprettet ved Kommissionens beslutning 2006/929, forsøgte man i 2016 af begrænse denne praksis, idet der med en ændring af lov om domstolenes organisation blev fastsat en maksimal varighed for forflyttelsen på et år, og gentagen forflyttelse til den samme judicielle myndighed blev forbudt (jf. artikel 227, stk. 1, i lov om domstolenes organisation). Denne ændring mistede dog i en vis grad betydning med indførelsen af den nye artikel 227, stk. 2, i lov om domstolenes organisation (i kraft fra den 14.11.2017), som åbner mulighed for, at en dommer med dennes samtykke forflyttes uden tidsbegrænsning, hvis den myndighed, som den pågældende forflyttes til, har en ubesat ordinær dommerstilling. Således træffes den tidsbegrænsede forflyttelsesbeslutning i praksis alene af præsidenterne for de

domstole, som godkender dette, såfremt den forflyttede dommer samtykker. Erfaringen viser, at forflyttelsen i visse tilfælde har en varighed på op til ni år.

- 13 Derudover afviste Varhoven administrativen sad (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, herefter »VAS«) ved kendelse af 14. august 2020 i forvaltningsretlig sag nr. 2374/2020 at forelægge spørgsmålet om, hvorvidt forflyttelsen af dommere alene ved retspræsidenters beslutning udgør en krænkelse af garantien for domstolenes uafhængighed, for Domstolen.
- 14 Forflyttelsen ophørte indtil 2018 ved en beslutning truffet alene af den retspræsident, der havde godkendt den. Med ændringen af artikel 30, stk. 5, i lov om domstolenes organisation samme år blev der indført et nyt nr. 18, hvorved Sadiyska kolegia na VSS (dommerkollegiet ved VSS) blev bemyndiget til at bringe forflyttelsen af en dommer til ophør, hvis »der foreligger tilsidesættelser af den i denne lov fastsatte procedure, eller hvis der er behov for personale til arbejdet i den judicielle myndighed, som dommeren blev forflyttet fra«.
- 15 Loven definerer ikke, hvad »behov for personale« betyder. Artikel 30, stk. 5, nr. 18, i lov om domstolenes organisation er imidlertid blevet fortolket af VAS. Ved dom nr. 8223 af 25. juni 2020 i forvaltningsretlig sag nr. 13214/2018 fastslog VAS, at der ved prøvelsen af »behovet for personale« alene skal tages hensyn til belastningen af den domstol, som dommeren blev forflyttet fra, idet der ved denne domstol skal kunne registreres en ændring i antallet af indkommende sager. Desuden lagde VAS til grund, at det ikke er en obligatorisk betingelse for at bringe forflyttelsen til ophør, at den forflyttede dommer høres af VSS' dommerkollegium, da forflyttelsens ophør forlanges af præsidenten for den domstol, som dommeren blev forflyttet fra.
- 16 Med hensyn til VSS' dommerkollegiums praksis i forbindelse med varetagelsen af beføjelserne til at bringe forflyttelsen til ophør har den forelæggende ret beskæftiget sig indgående med en protokol for VSS' dommerkollegiums møde den 23. juni 2020, hvoraf det fremgår, at den normale procedure for udnævnelse af bestemte dommere i et konkret tilfælde blev ændret for at bringe en anden dommers forflyttelse til ophør. Efter den forelæggende rets opfattelse vækker den modsigende begrundelse i denne protokol tvivl om, hvorvidt retsvæsenets personaleorgan træffer sine beslutninger på en gennemsigtig måde og lader sig lede af bevæggrunde for at tilfredsstille bestemte dommere på andres bekostning. Denne konklusion støtter den forelæggende ret også på Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 19. oktober 2021 i sagen Miroslava Todorova mod Bulgarien, som (om end med hensyn til andre spørgsmål) viser VSS' dommerkollegiums uvilje til at redegøre for grundene til forskelsbehandling af personer.
- 17 Sammenfattende kan det siges om en forflyttet dommers situation i henhold til den aktuelt gældende bulgarske lovgivning, at ændringen af arbejdspladsen i en almindelig forflyttelse i henhold til artikel 227, stk. 1, i lov om domstolenes organisation sker én gang og for en periode på højst et år. Perioden er temmelig

kort, og dommeren er bevidst om, at den pågældende vil vende tilbage til sin tidligere stilling, således at forflyttelsen synes at være i overensstemmelse med de betingelser, der er fastlagt i Domstolens praksis (jf. nedenfor præmis 31).

- 18 Det forholder sig anderledes i tilfælde af en forflyttelse i henhold til bestemmelsen i artikel 227, stk. 2, i lov om domstolenes organisation, som blev indført i 2017. Ifølge denne bestemmelse er eneste betingelse for en tidsubegrænset forflyttelse, at der findes en ubesat stilling ved den domstol, som dommeren forflyttes til (en sådan dommer er dog indforstået med, at den pågældende forflyttes på ubestemt tid). Ofte varer disse forflyttelser flere år, i visse tilfælde sågar op til ti år. I denne tid opbygger dommeren sociale og private relationer til sin nye arbejdsplads og ændrer sine funktioner i overensstemmelse med de nye embedsforpligtelser. Trods denne forandring er der ingen garanti for, at forflyttelsen ikke kan ophæves når som helst, nemlig af den retspræsident, som godkendte den. Beslutningen herom er ganske vist underlagt domstolskontrol, men mens denne retssag står på, gennemføres den, og dommeren skal afvente sagens udfald på det sted og hos den myndighed, som den pågældende blev forflyttet fra (jf. artikel 36 i lov om domstolenes organisation). Dette indebærer, at dommerens arbejde er afhængigt af VSS' dommerkollegiums og den retspræsidents beslutninger, som forflyttede den pågældende, hvilket kan være årsag til udøvelse af pres i forbindelse med konkrete afgørelser. Dermed kan forflyttelsesordningen efter den forelæggende rets opfattelse anvendes til at lægge pres på bestemte dommere, hvilket åbner mulighed for vilkårlighed *inden for* retsvæsenet.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 19 Sagsøgeren gør gældende, at han ikke skal betale sagsøgtes omkostninger, da han havde en anledning til at indlede sagen og kun afstod fra at fortsætte den, fordi domstolene krænkede hans processuelle rettigheder. Sagsøgte er berettiget til at engagere dyre advokater, men hendes udgifter til dette skal ikke betales af sagsøgeren. Desuden gør sagsøgeren i de forskellige retsinstanser gældende, at hans ret til en retfærdig rettergang er blevet krænket, og at SRS' opfattelse om, at der ikke er noget grundlag for at erstatte sagsøgtes omkostninger, ikke bør prøves på ny.
- 20 Sagsøgte gør gældende, at hun nedlagde påstand om betaling af omkostningerne inden for fristen, og forlanger erstatning af advokatomkostninger (425 BGN), som hun har betalt.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

Sagens genstand og relationen mellem denne genstand og EU-retten

- 21 Som beskrevet ovenfor er det på tidspunktet for forelæggelsen af den præjudicielle anmodning kun tvisten om omkostningerne, der endnu verserer.

- 22 Den forelæggende ret gør indledningsvis opmærksom på, at da sagsøgeren har udtrykt tvivl om, hvorvidt han er offer for forudindtagne dommere, kan en manglende besvarelse af denne indsigelse udgøre en tilsidesættelse af artikel 6 i [den europæiske] konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, hvilket også kan have økonomiske følger for staten. Efter rettens opfattelse kræver dette, at alle tilladte retsmidler udtømmes, herunder de EU-retlige, for at rydde enhver tvivl af vejen om upartiskheden hos de dommere, der behandler sagen.
- 23 Desuden fortolker den forelæggende ret med hensyn til begrundelsen for relationen mellem sagens genstand og EU-retten Domstolens praksis vedrørende artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU som følger:
- 24 Efter Domstolens opfattelse kan enhver domstol, som eventuelt kan anvende EU-retten, forsvare sin uafhængighed over for udefra kommende faktorer, som kan påvirke dens uafhængighed, selv hvis hovedsagens genstand ikke direkte er omfattet af EU-retten (dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 32-37). Med andre ord gør allerede bestemmelsen i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU uafhængigheden for enhver national domstol, som det abstrakt tilkommer at træffe afgørelse i tilfælde, hvor der er muligt af forelægge en præjudiciel anmodning i henhold til artikel 267 TEUF vedrørende sagens realitet, til et EU-retligt spørgsmål og ikke kun et spørgsmål, som hører under den nationale forfatningsret (dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny, forenede sager C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 34 og 35).
- 25 Selvfølgelig kan de nationale domstole ikke forelægge en præjudiciel anmodning for at forsvare deres uafhængighed, hvis de kun abstrakt er af den opfattelse, at den kan blive påvirket, men kun, hvis der foreligger en faktisk omstændighed, som bringer den domstol, der skal træffe afgørelse, i en situation, hvor dens uafhængighed kan drages i tvivl (dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny, forenede sager C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 46-48).
- 26 I den foreliggende sag pålagde de højere retsinstanser i henhold til artikel 278, stk. 3, i den civile retsplejelov den forelæggende ret at træffe afgørelse om omkostningsspørgsmålet i en indstillet sag. Selv om denne sag blev indstillet, og kendelsen herom er endelig, gør en af parterne gældende, at den pågældende er berørt af kränkelsen af uafhængigheden af den nationale domstol, som afviste at pålægge denne at betale omkostningerne. Sagsøgeren i sagen gør gældende, at den forelæggende ret allerede har truffet afgørelse om det krav, der gøres gældende imod ham, og afgjort, at det er ubegrundet, hvormed sagen er afsluttet.
- 27 Samtidig blev omkostningsspørgsmålet af sagsøgte i sagen appelleret til to ordinære domstole i det bulgarske retssystem, [hvis dommerkollegier] også var besat med forflyttede dommere. Disse domstole fastslog, at sagen endnu ikke er afgjort for så vidt angår omkostningsspørgsmålet, og hjemviste sagen til den

forelæggende ret, og deres opfattelse, nemlig at sagen endnu verserer, er bindende for denne ret. Dette er et spørgsmål vedrørende den nationale procesret, som er relateret til dommernes uafhængighed og muligheden for at give en national dommer instrukser, og der foreligger dermed et tilfælde af anvendelse af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU (dom af 6.10.2021, W.Ż. (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 94).

- 28 I forbindelse med det ovenfor anførte skal det bedømmes, om den forelæggende ret skal anses for at være bundet af de højere instansers anvisninger (idet dette er fastsat i national ret, nemlig i artikel 278, stk. 3, i den civile retsplejelov), selv om dommerkollegierne er sammensat med forflyttede dommere. Der er tale om et spørgsmål om domstolens uafhængighed (som den foreliggende sags videre behandling afhænger af), og der er derfor grund til at antage, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU finder anvendelse.
- 29 Endelig bemærker den forelæggende ret for fuldstændighedens skyld, at den ved prøvelsen af spørgsmålet om omkostningskravets størrelse på baggrund af sagsøgerens opfattelse, nemlig at sagsøgte benyttede dyre advokatydelse, i givet fald også skal bedømme, om og hvorvidt sagsøgte krav skal anerkendes med hensyn til beløbets størrelse. Hvad dette angår er det anerkendt i national ret, at der findes en bindende tarif fra Vissh advokatski savet (øverste advokatråd), om hvilken der foreligger retspraksis fra Domstolen (dom af 23.11.2017, CHEZ Elektro Bulgaria og FrontEx International, [forenede sager] C-427/16 og C-428/16, EU:C:2017:890).

De præjudicielle spørgsmål

- 30 Domstolen havde for nylig lejlighed til at træffe afgørelse om, hvorvidt muligheden i et nationalt retssystem for at forflytte dommere er uforenelig med standarderne for at sikre domstolens uafhængighed (jf. dom af 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim, [forenede sager] C-748/19 – C-754/19, Sagen drejede sig om en polsk lov, hvorefter et udøvende organ (justitsministeren), som samtidig varetager opgaverne som generalstatsadvokat, kan forflytte udnævnte dommere fra en domstol til en anden domstol.
- 31 Ifølge præmis 78-86 i dom af 16. november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim, (C-748/19 - C-754/19, EU:C:2021:931) skal den nationale domstol ved prøvelsen af lovligheden af forflyttelse af dommere med henblik på at sikre domstolens uafhængighed tage hensyn til, om forflyttelsen foretages af et statsligt organ uden indflydelse på retssagen, om den sker med eller uden dommerens samtykke, om udvælgelsen af de forflyttede dommere og forflyttelsens ophør sker efter på forhånd kendte kriterier, og om de begrundes, samt om beslutningerne om forflyttelsen og dens ophør kan indbringes for en uafhængig og upartisk domstol.

- 32 Her er det hensigtsmæssigt at komme ind på nogle forskelle mellem situationen i Bulgarien og forflyttelsen af dommere i Polen, som foretages af justitsministeren. For det første sker forflyttelsen i Bulgarien ved en beslutning, som træffes af de judicielle myndigheder. For det andet sker en forflyttelse for en periode på mere end tre måneder kun med dommerens samtykke. For det tredje foreligger der, selv om der savnes kriterier for forflyttelsens begyndelse, sådanne kriterier for dens ophør, som beslutes af VSS' dommerkollegium, og de synes at være objektive (jf. ovenfor præmis 14).
- 33 Derfor er det nødvendigt først at besvare spørgsmålet om, hvorvidt de kriterier, der er fastlagt i dom af 16. november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim (forenede sager C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931), ikke kun finder anvendelse, hvis forflyttelsen anordnes af et organ under den udøvende magt, men også i tilfælde, hvor den foretages af et ledende organ inden for retsvæsenet, som har en uafhængig status i forhold til den lovgivende magt og regeringen (det første spørgsmål).
- 34 For det andet ønskes det oplyst, om fraværet af betingelser, som kan prøves ved en domstol, for udvælgelsen af dommere ved forflyttelsens begyndelse er tilstrækkeligt til at påvirke domstolenes uafhængighed under tilsidesættelse af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Der bør tages hensyn til, at artikel 227, stk. 7, i lov om domstolenes organisation fastsætter abstrakte betingelser for udvælgelsen i forbindelse med forflyttelsen, som dog ikke kan prøves ved en domstol (det andet spørgsmål).
- 35 For det tredje ønskes det oplyst, om ikke fastlæggelsen af tilsyneladende objektive betingelser for forflyttelsens ophør (jf. ovenfor præmis 32) mister sin betydning som følge af VSS' retsanvendelse, som sågar efter nogle af dens medlemmers opfattelse ikke er ensartet (jf. ovenfor præmis 16). Mere generelt drejer det sig om, hvorvidt den vilkårlige retsanvendelse fra de kompetente nationale administrative og judicielle myndigheder, selv om der findes lovbestemte objektive betingelser for forflyttelsen, kan føre til en krænkelse af standarden om uafhængighed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU (det tredje spørgsmål).
- 36 Som det fjerde skal det bemærkes, at der i rapporterne i henhold til mekanismen for samarbejde og kontrol blev konstateret et systembetinget problem med kontrollen med forflyttelse af dommere, idet der i rapporten af 13. november 2018 (COM(2018) 850 final) blev udtrykt betænkeligheder ved, at forflyttelsen, som ikke er underlagt kontrol, kan føre til en alternativ karrierevej, som ikke er fastsat ved lov, hvilket fører til »risici for uafhængigheden« (jf. vedrørende den bindende virkning af beslutningen om oprettelse af mekanismen for samarbejde og kontrol punkt 2 i domskonklusionen i dom af 18.5.2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România«, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393). Derfor bør der tages hensyn til den specifikke kontekst, som Bulgarien og Rumænien befinder sig i som lande, der er omfattet af mekanismen for samarbejde og kontrol, og det ønskes oplyst, om afskaffelsen af

garantierne med hensyn til forflyttelsen i forbindelse med de svagheder ved forflyttelsessystemet, som er konstateret i forbindelse med samarbejds- og kontrolproceduren, men som ikke er afhjulpet (eller afhjulpet, men efterfølgende atter indført ved lov), kan anses for en krænkelse af uafhængighedskravet i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU (det fjerde spørgsmål).

- 37 Såfremt de ovenstående spørgsmål besvares således, at der foreligger en krænkelse af kravet om forflyttede dommeres uafhængighed, ønskes det som det femte oplyst, hvilke følger den konstaterede manglende uafhængighed har (det femte spørgsmål).
- 38 Der bør tages hensyn til, at en højere retsinstans' anvisninger, som er bindende i henhold til national ret, i henhold til Domstolens dom af 5. oktober 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581) mister deres bindende virkning, hvis de ikke er i overensstemmelse med EU-retten. I den foreliggende sag ønskes det oplyst, [under hvilke omstændigheder] denne bindende virkning bortfalder, hvis anvisningerne ganske vist ikke direkte er i strid med EU-retten, men er givet af en myndighed, som muligvis ikke opfylder de EU-retlige standarder. I den foreliggende sag skal det desuden bemærkes, at [den højere nationale domstols] anvisninger ikke vedrører en afgørelse af sagens realitet, men er af processuel natur (jf. ovenfor præmis 27).