



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

16. november 2021 *

»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 de forenede sager C-748/19 – C-754/19,

angående syv anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa, Polen) ved afgørelser af 2. september 2019 (sag C-749/19), 16. september 2019 (sag C-748/19), 23. september 2019 (sag C-750/19 og C-754/19), 10. oktober 2019 (sag C-751/19) og 15. oktober 2019 (sag C-752/19 og C-753/19), indgået til Domstolen den 15. oktober 2019, i straffesagerne mod

WB (sag C-748/19),

XA,

YZ (sag C-749/19),

DT (sag C-750/19),

ZY (sag C-751/19),

AX (sag C-752/19),

BV (sag C-753/19),

CU (sag C-754/19),

procesdeltagere:

Prokuratura Krajowa,

tidligere

Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim (sag C-748/19),

* Processprog: polsk.

Prokuratura Rejonowa Warszawa-Żoliborz w Warszawie (sag C-749/19),

Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie (sag C-750/19, C-753/19 og C-754/19),

Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie (sag C-751/19),

Prokuratura Rejonowa Warszawa-Ursynów w Warszawie (sag C-752/19),

og **Pictura sp. z o.o.** (sag C-754/19),

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten K. Lenaerts, afdelingsformændene K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin og I. Jarukaitis (refererende dommer) samt dommerne J.-C. Bonichot, P.G. Xuereb, N. Piçarra, L.S. Rossi og A. Kumin,

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim ved J. Ziarkiewicz, provinsanklager i Lublin,
- Prokuratura Rejonowa Warszawa-Żoliborz w Warszawie, Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie, Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie og Prokuratura Rejonowa Warszawa-Ursynów w Warszawie ved A. Szeliga og F. Wolski, provinsanklagere i Warszawa,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved K. Herrmann, P.J.O. Van Nuffel, R. Troosters og H. Krämer, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. maj 2021,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU, og af artikel 6, stk. 1 og 2, i 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), sammenholdt med 22. betragtning til dette direktiv.

- 2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med straffesager mod WB (sag C-748/19), XA og YZ (sag C-749/19), DT (sag C-750/19), ZY (sag C-751/19), AX (sag C-752/19), BV (sag C-753/19) og CU (sag C-754/19).

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Følgende fremgår af 22. betragtning til direktiv 2016/343:

»Bevisbyrden for at fastslå mistænkte og tiltalte skyld påhviler anklagemyndigheden, og enhver tvivl bør komme den mistænkte eller tiltalte til gode. Der foreligger en tilsidesættelse af uskyldsformodningen, hvis bevisbyrden overgår fra anklagemyndigheden til forsvaret, uden at dette berører domstolens eventuelle beføjelser til af egen drift at bringe sagens faktiske omstændigheder på det rene, dommerstandens fulde uafhængighed ved bedømmelsen af, om den mistænkte eller tiltalte er skyldig, og anvendelsen af faktiske eller retlige formodninger om strafansvaret for en mistænkt eller tiltalt. Der bør opstilles rimelige grænser for sådanne formodninger, idet der tages hensyn til, hvad der er på spil, og idet retten til et forsvar opretholdes, og de anvendte midler bør stå i et rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges. Sådanne formodninger bør kunne afkræftes og bør under alle omstændigheder kun anvendes, hvis retten til et forsvar overholdes.«

- 4 Direktivets artikel 6 med overskriften »Bevisbyrde« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at bevisbyrden for at fastslå mistænkte og tiltalte skyld påhviler anklagemyndigheden. Dette berører ikke dommerens eller den kompetente domstols eventuelle forpligtelse til at søge efter både belastende og diskulperende beviser og forsvarets ret til at fremlægge bevismateriale i overensstemmelse med den gældende nationale ret.

2. Medlemsstaterne sikrer, at enhver tvivl om skyldsspørgsmålet kommer den mistænkte eller tiltalte til gode, herunder når domstolen bedømmer, hvorvidt den pågældende person bør frifindes.«

Polsk ret

Lov om anklagemyndigheden

- 5 I henhold til artikel 1, stk. 2, i ustawa Prawo o prokuraturze (lov om anklagemyndigheden) af 28. januar 2016 (Dz. U. af 2016, position 177) i den affattelse, som var gældende på tidspunktet for tvisterne i hovedsagerne, bestrider generalstatsadvokaten anklagemyndighedens øverste embede, og embedet som generalstatsadvokat bestrides af justitsministeren.
- 6 I henhold til denne lovs artikel 13, stk. 2, har generalstatsadvokaten under sin ledelse de almindelige anklagere og anklagerne i Instytut Pamięci Narodowej (instituttet for national erindring, Polen).

Lov om de almindelige domstoles organisation

- 7 I henhold til artikel 47a, stk. 1, i ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych (lov om de almindelige domstoles organisation) af 27. juli 2001 i den affattelse, som var gældende på tidspunktet for tvisterne i hovedsagerne (Dz. U. af 2019, position 52) (herefter »loven om de almindelige domstoles organisation«), tildeles dommere og retsassessorer sagerne ved lodtrækning.
- 8 Ifølge denne lovs artikel 47b, stk. 1, kan en ændring af sammensætningen af en ret kun tillades, såfremt det er umuligt at behandle sagen i rettens nuværende sammensætning, eller såfremt der foreligger en varig hindring for sagens behandling i rettens nuværende sammensætning. I et sådant tilfælde finder artikel 47a anvendelse ved omfordelingen af sagen. Det fremgår af nævnte lovs artikel 47b, stk. 3, at afgørelsen om ændring af sammensætningen af en ret træffes af rettens præsident eller af en dommer, som rettens præsident har bemyndiget hertil.
- 9 Artikel 77 i lov om de almindelige domstoles organisation fastsætter:
- »1. Justitsministeren kan med samtykke fra den pågældende forflytte en dommer til et dommerembede eller administrative opgaver:
- 1) ved en anden domstol på samme eller et lavere niveau eller, hvis der er en særlig begrundelse herfor, ved en højere retsinstitution, idet der skal tages hensyn til, at domstolenes medarbejderressourcer generelt anvendes så rationelt som muligt, og der tages højde for de enkelte domstoles behov som følge af deres arbejdsbyrde
- for en tidsbegrænset periode på ikke over to år, eller for en tidsubegrænset periode.
- [...]
4. Når en dommer forflyttes for en tidsubegrænset periode på grundlag af stk. 1, nr. 2, 2a og 2b, og stk. 2a, kan forflyttelsen af dommeren tilbagekaldes, eller den pågældende kan med tre måneders varsel fratræde den stilling, hvortil vedkommende blev forflyttet. I andre situationer, hvor en dommer forflyttes, skal der ikke gives et forudgående varsel ved tilbagekaldelse af udnævnelsen eller ved fratrædelse.«
- 10 I henhold til artikel 112, stk. 3, i denne lov udnævner justitsministeren Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych (anklageren i disciplinærsager mod dommere ved de almindelige domstole, Polen) (herefter »den disciplinæransvarlige«) og vedkommendes to viceanklagere for et mandat på fire år, der kan fornyes. Polsk ret fastsætter ikke kriterier, på grundlag af hvilke disse udnævnelser skal foretages.

Strafferetsplejeloven

- 11 Artikel 29, stk. 1, i kodeks postępowania karnego (lov om strafferetsplejen) er affattet således:
- »I appel- og kassationsretten træffer retten afgørelse i et dommerkollegium med tre dommere, medmindre andet er fastsat ved lov.«
- 12 I henhold til samme lovs artikel 519 kan der iværksættes kassationsappel til prøvelse af appelrettens endelige afgørelse, hvorved sagens behandling blev afsluttet.

13 Denne lovs artikel 439, stk. 1, har følgende ordlyd:

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

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

[...]«

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

Twisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

- 15 De foreliggende anmodninger om præjudicielle afgørelser er indgivet af Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa, Polen) i forbindelse med behandlingen af syv straffesager, der er tildelt denne domstols tiende appelafdeling for straffesager.
- 16 For det første er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt sammensætningen af de dommerkollegier, der skal træffe afgørelse i disse sager, er i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, henset til tilstedeværelsen i disse dommerkollegier af en dommer, der er blevet forflyttet i henhold til en afgørelse truffet af justitsministeren i medfør af artikel 77, stk. 1, i lov om de almindelige domstoles organisation, idet denne forflyttede dommer endog i visse af de nævnte sager kan være blevet forflyttet fra en distriktsdomstol, dvs. en lavere instans.
- 17 Den forelæggende ret har forklaret, at reglerne om dommeres forflyttelse giver justitsministeren, der ligeledes er den øverste generalstatsadvokat, som bl.a. de almindelige anklagere er underlagt, mulighed for i væsentlig grad at påvirke sammensætningen af en straffedomstol. Justitsministeren vil nemlig ved forflyttelse kunne ansætte en dommer ved en højere retsinstans på grundlag af kriterier, som ikke er officielt kendte, og uden at afgørelsen om forflyttelse kan undergives domstolsprøvelse, og justitsministeren kan til enhver tid bringe forflyttelsen til ophør, uden at en sådan tilbagekaldelse skal være underlagt kriterier, der er fastsat på forhånd i lovgivningen, eller skal være begrundet. Den forelæggende ret har i øvrigt fremhævet, at muligheden for at underkaste en sådan tilbagekaldelse en domstolsprøvelse er usikker. Disse forhold gør det muligt for justitsministeren at udøve en dobbelt indflydelse på de dommere, der er blevet forflyttet til dommerkollegier som dem, der skal træffe afgørelse i tvisterne i hovedsagerne. Dels kan justitsministeren ved at forflytte en dommer til en højere retsinstans »belønne« denne for sit arbejde i et tidligere embede eller udtrykke visse forventninger med hensyn til, hvorledes denne dommer skal træffe afgørelse i fremtiden, idet forflyttelsen således udgør en erstatning for en forfremmelse. Dels kan justitsministeren ved at tilbagekalde forflyttelsen »sanktionere« en forflyttet dommer for at have truffet en retsafgørelse, som justitsministeren ikke bifalder, idet den forelæggende ret på dette punkt navnlig har fremhævet den aktuelle høje risiko for, at en sådan sanktion indtræder, hvis den pågældende dommer har

besluttet at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse eller at undlade at anvende polsk ret, der er i strid med EU-retten. En sådan ordning skaber således en tilskyndelse for de forflyttede dommere til at træffe afgørelse i overensstemmelse med justitsministerens vilje – selv om denne vilje ikke udtrykkeligt kommer til udtryk – hvilket i sidste ende vil krænke den tiltaltes ret til en retfærdig rettergang, en ret, som er et udtryk for princippet om effektiv domstolsbeskyttelse.

- 18 For det tilfælde, at de domme, der skal afsiges i hovedsagerne, gøres til genstand for en kassationsappel ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), ønsker den forelæggende ret for det andet oplyst, om sammensætningen af dommerkollegierne ved denne sidstnævnte domstols afdeling for straffesager er forenelig med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.
- 19 For det tredje ønsker den forelæggende ret oplyst, om den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning, henset til denne sammenhæng, tilsidesætter uskyldsformodningen, der følger af direktiv 2016/343.
- 20 På denne baggrund har Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, der omtrent er enslydende i alle sagerne C-748/19 – C-754/19:

»1) Skal artikel 19, stk. 1, andet afsnit, sammenholdt med artikel 2 [TEU], og retsstatsprincippet, der er forankret deri, samt artikel 6, stk. 1 og 2, i [direktiv 2016/343], sammenholdt med 22. betragtning hertil, fortolkes således, at kravene til en effektiv domstolsbeskyttelse, herunder domstolens uafhængighed, og de krav, der følger af uskyldsformodningen, tilsidesættes i den situation, hvor domstolen i en straffesag mod en person, der er anklaget for en [lovovertrædelse] i henhold til [bestemmelser i straffeloven eller skattestraffeloven,] [eller] mod en person vedrørende den pågældendes [anmodning] om afsigelse af en samlet dom er således organiseret, at:

– der i dommerkollegiet sidder en dommer [...], som er [forflyttet] i henhold til en individuel afgørelse truffet af justitsministeren, og denne dommer normalt er tilknyttet en domstol, der befinder sig et niveau lavere i domstolshierarkiet, uden at de kriterier, der har ligget til grund for justitsministerens afgørelse om denne [forflyttelse] er offentliggjort, og den nationale lovgivning ikke indeholder bestemmelser om adgangen til domstolsprøvelse af en sådan afgørelse, og det er muligt for justitsministeren at [tilbagekalde forflyttelsen af den pågældende] dommer på et hvilket som helst tidspunkt?

2) Er de i det første spørgsmål nævnte bestemmelser tilsidesat i den situation, hvor parterne i en sag kan iværksætte ekstraordinær appel til prøvelse af en dom afsagt efter en retslig procedure som beskrevet i det første spørgsmål til Sąd Najwyższy (øverste domstol), hvis afgørelser ifølge national ret er endelige, og hvor national ret pålægger retsformanden for den pågældende afdeling en forpligtelse til at tildele sager i henhold til en alfabetisk liste over dommere ved denne ret og udtrykkeligt forbyder retsformanden at springe dommere over, og der ved tildelingen af sager ligeledes skal tildeles sager til en person udnævnt efter indstilling fra et kollegialt organ, såsom Krajowa Rada Sądownictwa [(det nationale domstolsråd, Polen) (herefter »KRS«)], der sammensættes på en sådan måde, at dets medlemmer er dommere:

– som udnævnes af et parlamentskammer efter votering på baggrund af en kandidatliste oprettet af et parlamentarisk udvalg efter udpegning foretaget af parlamentariske grupper

eller af parlamentets kammers organ på grundlag af henstillinger fra grupper af dommere eller borgere, hvilket betyder, at kandidaterne under udvælgelsesproceduren i tre omgange skal have politikeres støtte?

- som udgør et flertal i dette kollegiale organ, der er tilstrækkeligt til at fremsætte forslag om udnævnelse af dommere, samt andre bindende afgørelser, der kræves i henhold til national ret?
- 3) Set fra et EU-retligt synspunkt, herunder de bestemmelser og krav, der er nævnt i det første spørgsmål, hvilken virkning har en afgørelse truffet af en domstol, der er sammensat på den i det nævnte spørgsmål beskrevne måde, herunder en afgørelse, der er afsagt af Sąd Najwyższy (øverste domstol) med deltagelse af den person, som er omtalt i det andet spørgsmål?
- 4) Er virkningerne af de i det tredje spørgsmål nævnte domme, henset til EU-retten, herunder bestemmelserne nævnt i det første spørgsmål, forskellige alt efter om den pågældende domstol har truffet en afgørelse, som er belastende eller diskulperende for den tiltalte?»

Retsforhandlingerne for Domstolen

- 21 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 25. oktober 2019 er sagerne C-748/19 – C-754/19 blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.
- 22 Den 30. juli 2020 sendte Domstolen en anmodning om oplysninger til den forelæggende ret vedrørende de faktiske og retlige omstændigheder i hovedsagerne. Den 3. september 2020 besvarede den forelæggende ret denne anmodning.

Anmodningerne om fremskyndet procedure

- 23 Den forelæggende ret har i forelæggelsesafgørelserne anmodet om, at de præjudicielle forelæggelser undergives den fremskyndede procedure i henhold til artikel 105 i Domstolens procesreglement. Den forelæggende ret har til støtte for sine anmodninger i det væsentlige anført de samme grunde som dem, der førte til, at den besluttede at forelægge Domstolen anmodninger om præjudiciel afgørelse.
- 24 Procesreglementets artikel 105, stk. 1, fastsætter, at Domstolens præsident efter anmodning fra den forelæggende ret eller i undtagelsestilfælde af egen drift, efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten, kan beslutte at undergive en sag en fremskyndet procedure, når sagens karakter kræver, at den behandles hurtigt.
- 25 Det bemærkes i denne henseende, at en sådan fremskyndet procedure udgør et processuelt instrument til behandling af en ekstraordinær nødsituation (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 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 26 I det foreliggende tilfælde har Domstolens præsident den 2. december 2019, efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten, besluttet, at anmodningerne om fremskyndet procedure ikke skal imødekommes. For det første har den forelæggende ret således ikke anført

nogen specifikke grunde til, at det er nødvendigt, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse besvares hurtigt. For det andet kan den omstændighed, at hovedsagerne henhører under strafferetten, ikke i sig selv begrunde en fremskyndet behandling af disse.

Anmodningen om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del

- 27 Ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 30. juni 2021 har den polske regering anmodet om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del.
- 28 Til støtte for sin anmodning har den polske regering i det væsentlige anført, at den er uenig i generaladvokatens forslag til afgørelse, som fejlagtigt udledte af ordlyden af de præjudicielle spørgsmål og af bestemmelserne i national ret, at forflyttelse af en dommer til en højere retsinstans indebærer yderligere fordele for denne dommer i form af en forfremmelse og en højere løn. Desuden har generaladvokaten ikke angivet de retlige og faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke han kunne fastslå, at der bestod en forbindelse mellem på den ene side en dommers forflyttelse til en anden retsinstans og på den anden side bedre karriereperspektiver og en højere løn. Under alle omstændigheder er disse forhold i strid med princippet om processuel ligestilling hverken blevet fremført af den forelæggende ret eller blevet omtalt i indlæg fra parterne.
- 29 Den polske regering har desuden gjort gældende, at der foreligger en modsigelse mellem på den ene side punkt 178 i generaladvokatens forslag til afgørelse, hvori generaladvokaten har anført, at EU-retten ikke er til hinder for, at medlemsstaterne anvender et system, hvor dommerne i tjenestens interesse midlertidigt kan forflyttes fra én domstol til en anden enten på samme niveau i domstolshierarkiet eller til en højere retsinstans, og på den anden side den omstændighed, at generaladvokaten i samme forslag til afgørelse har foretaget en vurdering af de polske retsforordninger i lyset af de EU-retlige krav vedrørende retsstatsprincippet og dermed har tilsidesat princippet om respekt for medlemsstaternes nationale identitet, som er fastsat i artikel 4, stk. 2, TEU.
- 30 I denne henseende bemærkes for det første, at der i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og i procesreglementet ikke er fastsat en mulighed for, at de berørte personer, der er omfattet af denne stats artikel 23, kan afgive indlæg som svar på generaladvokatens forslag til afgørelse (dom af 6.10.2021, W.Z. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 For det andet skal generaladvokaten i medfør af artikel 252, stk. 2, TEUF fuldstændig upartisk og uafhængigt offentligt fremsætte begrundede forslag til afgørelse af de sager, der i overensstemmelse med statuten for Den Europæiske Unions Domstol kræver dennes deltagelse. Domstolen er hverken bundet af disse forslag til afgørelse eller af den begrundelse, hvorpå generaladvokaten har støttet disse. En parts uenighed med generaladvokatens forslag til afgørelse, uanset hvilke spørgsmål der undersøges heri, kan følgelig ikke i sig selv udgøre et forhold, som kan begrunde genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del (dom af 6.10.2021, W.Z. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Domstolen kan ganske vist i overensstemmelse med procesreglementets artikel 83 til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt en part,

efter at denne del af retsforhandlingerne er afsluttet, er fremkommet med nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er af afgørende betydning for Domstolens afgørelse, eller såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af de berørte personer.

- 33 I det foreliggende tilfælde bemærker Domstolen imidlertid, at den råder over alle de oplysninger, der er nødvendige for at træffe afgørelse, og at de foreliggende sager ikke skal afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af de berørte personer. Desuden indeholder anmodningen om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del ingen nye faktiske omstændigheder, som kan have afgørende betydning for den afgørelse, som Domstolen skal træffe i de nævnte sager. På denne baggrund finder Domstolen efter at have hørt generaladvokaten, at det er ufornuddigt at genåbne retsforhandlingernes mundtlige del.

Om de præjudicielle spørgsmål

Domstolens kompetence

- 34 Den polske regering samt Prokuratura Regionalna w Lublinie (provinsanklagemyndigheden i Lublin, Polen) og Prokuratura Regionalna w Warszawie (provinsanklagemyndigheden i Warszawa, Polen), der har afgivet indlæg for Domstolen på vegne af de distriktsanklagemyndigheder, som indledte de i hovedsagerne omhandlede straffesager, er af den opfattelse, at de faktiske og retlige forhold, som de præjudicielle spørgsmål vedrører, ikke er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde. Udarbejdelsen af bestemmelser i national ret vedrørende organiseringen af retsvæsenet og nærmere bestemt områder som udnævnelse af dommere, sammensætningen af domstolsråd eller forflyttelse af dommere til en anden retsinstans end den, hvor de sædvanligvis udøver deres funktioner, samt retsvirkningerne af de nationale retsinstansers domme henhører således under hver medlemsstats enekompetence.
- 35 Provinsanklagemyndigheden i Lublin og provinsanklagemyndigheden i Warszawa har navnlig fremhævet, at Domstolen hverken har kompetence til at fastlægge betingelserne for, at dommere kan forflyttes, eller til at vurdere effektiviteten af udnævnelsen af en person til embedet som dommer og heller ikke til at træffe afgørelse om hans egenskab af dommer eller til at tage stilling til, om der foreligger en afgørelse fra en national retsinstans. Domstolen har derfor ikke kompetence til at besvare de præjudicielle spørgsmål, der er rejst i hovedsagerne.
- 36 Det bemærkes i denne henseende, at selv om organiseringen af den dømmende magt i medlemsstaterne ganske vist henhører under de sidstnævntes kompetence, gælder det ikke desto mindre, at medlemsstaterne under udøvelsen af denne kompetence skal overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten, og at dette navnlig kan være tilfældet for så vidt angår nationale regler vedrørende vedtagelse af afgørelser om udnævnelse af dommere og efter omstændighederne regler vedrørende domstolsprøvelsen i forbindelse med sådanne udnævnelsesprocedurer (dom af 6.10.2021, W.Z. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis). Tilsvarende gælder for så vidt angår nationale forskrifter vedrørende vedtagelse af afgørelser om forflyttelse af dommere til et dommerembede ved en anden retsinstans.

- 37 Desuden vedrører de indsigelser, som den polske regering, provinsanklagemyndigheden i Lublin og provinsanklagemyndigheden i Warszawa således har rejst, i det væsentlige selve rækkevidden af de EU-retlige bestemmelser, der er omhandlet i de forelagte spørgsmål, og dermed fortolkningen af disse bestemmelser. En sådan fortolkning falder åbenbart inden for Domstolens kompetence i henhold til artikel 267 TEUF (jf. analogt dom af 6.10.2021, W.Z. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Det følger af det ovenstående, at Domstolen har kompetence til at besvare de foreliggende anmodninger om præjudiciel afgørelse.

Det første spørgsmål

- 39 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU, og artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 2016/343 skal fortolkes således, at disse bestemmelser 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.

Formaliteten

- 40 Den polske regering, provinsanklagemyndigheden i Lublin og provinsanklagemyndigheden i Warszawa er af den opfattelse, at dette spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.
- 41 I denne henseende har provinsanklagemyndigheden i Lublin og provinsanklagemyndigheden i Warszawa for det første anført, at afgørelserne om at forelægge Domstolen de foreliggende anmodninger om præjudiciel afgørelse blev truffet af formanden for dommerkollegiet, der traf afgørelse, uden at dommerkollegiets to øvrige medlemmer deltog. I henhold til strafferetsplejelovens artikel 29, stk. 1, skal en appeldomstol imidlertid træffe afgørelse i et dommerkollegium med tre dommere, medmindre andet er bestemt ved lov, og der er i hovedsagerne intet forhold, der kunne begrunde anvendelsen af et andet dommerkollegium. Formanden for dommerkollegiet har således ingen kompetence til at træffe afgørelse om noget spørgsmål alene, hverken hoved- eller bispørgsmål, og Domstolen kan således ikke anses for at være blevet forelagt en præjudiciel anmodning af en »ret« i en medlemsstat som omhandlet i artikel 267 TEUF.
- 42 I denne forbindelse bemærkes indledningsvis, at det følger af fast retspraksis, at Domstolen for at bedømme, om det pågældende organ, der forelægger en sag, er en »ret« i henhold til artikel 267 TEUF – et spørgsmål, som alene skal afgøres på grundlag af EU-retten – og følgelig for at bedømme, om anmodningen om præjudiciel forelæggelse kan antages til realitetsbehandling, tager en hel række forhold i betragtning, bl.a. om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, træffer afgørelse på grundlag af retsregler, og om det er uafhængigt (dom af 9.7.2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, præmis 43).

- 43 I det foreliggende tilfælde er anmodningerne om præjudiciel afgørelse blevet indgivet af tiende appelafdeling for straffesager ved Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa) gennem formanden for dommerkollegierne i de syv hovedsager. Det er endvidere ubestridt, at Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa) opfylder de krav, der er anført i denne doms præmis 42.
- 44 Det fremgår af fast retspraksis, at det inden for rammerne af en præjudiciel procedure i henhold til artikel 267 TEUF ikke tilkommer Domstolen, henset til opgavefordelingen mellem Domstolen og den nationale ret, at efterprøve, om forelæggelsesafgørelsen er truffet i overensstemmelse med de nationale forskrifter vedrørende retternes sammensætning og virkemåde. Domstolen er derfor bundet af en forelæggelsesafgørelse, der er afsagt af en ret i en medlemsstat, så længe denne ikke er blevet omgjort under en eventuel anke efter national ret (dom af 14.1.1982, Reina, 65/81, EU:C:1982:6, præmis 7).
- 45 Ingen af de argumenter, der er fremført af provinsanklagemyndigheden i Lublin og provinsanklagemyndigheden i Warszawa, som gengivet i denne doms præmis 41, kan således rejse tvivl om den omstændighed, at det første spørgsmål er forelagt af en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF.
- 46 For det andet har den polske regering anført, at hovedsagerne henhører under strafferetten og strafferetsplejen, dvs. områder, der ikke er harmoniseret ved EU-retten. Den forbindelse til EU-retten, som den forelæggende ret har bestræbt sig på at etablere – og som ifølge den forelæggende ret følger af den omstændighed, at den skal behandle straffesager, at enhver tiltalt person skal have sin ret til et forsvar overholdt, og at denne ret ligeledes er beskyttet i henhold til direktiv 2016/343 – er ikke tilstrækkelig reel til, at det kan fastslås, at en besvarelse af dette spørgsmål er nødvendig for at afgøre de tvister, der er indbragt for den forelæggende ret.
- 47 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den forelæggende ret med sit første spørgsmål, inden hovedsagernes realitet behandles, ønsker oplyst, om de nationale regler, på grundlag af hvilke en forflyttet dommer indgår i de dommerkollegier, der skal behandle disse sager, er forenelige med princippet om domstolenes uafhængighed.
- 48 Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at en besvarelse af præjudicielle spørgsmål kan være nødvendig for at give de forelæggende retter en fortolkning af EU-retten, som giver dem mulighed for at afgøre processuelle spørgsmål inden for national ret, før de skal træffe afgørelse vedrørende realiteten i de sager, der verserer for dem (jf. i denne retning dom af 6.10.2021, W.Z. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 I det foreliggende tilfælde vedrører det første præjudicielle spørgsmål fortolkningen af EU-retlige bestemmelser og deres virkninger, navnlig henset til denne rets forrang, for lovligheden af sammensætningen af de dommerkollegier, der behandler hovedsagerne. Domstolens svar er således nødvendigt for at sætte den forelæggende ret i stand til at afgøre et spørgsmål, der opstår in limine litis, inden dommerkollegierne træffer afgørelse om realiteten i tvisterne i hovedsagerne.
- 50 Under disse omstændigheder skal den polske regerings indsigelse forkastes.
- 51 For det tredje har den polske regering gjort gældende, at det præjudicielle spørgsmål er af hypotetisk karakter, for så vidt som Domstolens besvarelse af dette spørgsmål ikke kan få betydning for udfaldet af straffesagerne i hovedsagerne. Selv om Domstolen på det processuelle

plan måtte fastslå, at de omhandlede bestemmelser om forflyttelse af dommere er i strid med EU-retten, vil formanden for dommerkollegiet således ikke kunne anvende en sådan fortolkning, eftersom den ikke har beføjelse til at fratage et andet medlem retten til at træffe afgørelse, heller ikke på grundlag af EU-retten.

- 52 Det bemærkes i denne forbindelse, at det følger af Domstolens faste praksis, at det inden for rammerne af samarbejdet mellem Domstolen og de nationale retter i henhold til artikel 267 TEUF udelukkende tilkommer de nationale retter, for hvilke tvisten er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af sagens konkrete omstændigheder at vurdere såvel, om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at de kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, de forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 24.11.2020, Openbaar Ministerie (Dokumentfalsk), C-510/19, EU:C:2020:953, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 53 Dernæst er det i denne doms præmis 36 anført, at medlemsstaterne ved udøvelsen af deres kompetence med hensyn til organiseringen af retsvæsenet er forpligtede til, bl.a. når de udarbejder nationale regler om forflyttelse af dommere til et dommerembede ved en anden retsinstans, eller om efterprøvelse af dommerkollegiets lovlighed, at overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten.
- 54 Herved må det konstateres, at de argumenter, som den polske regering har anført, i det væsentlige angår rækkevidden og dermed fortolkningen af de EU-retlige bestemmelser, som det første spørgsmål vedrører, og de virkninger, som vil kunne følge af disse bestemmelser, henset til navnlig EU-rettens forrang. Sådanne argumenter, der vedrører realiteten med hensyn til det forelagte spørgsmål, kan således på grund af selve deres karakter ikke medføre, at spørgsmålet skal afvises fra realitetsbehandling (jf. i denne retning dom af 6.10.2021, W.Z. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 For det fjerde har den polske regering, provinsanklagemyndigheden i Lublin og provinsanklagemyndigheden i Warszawa endelig gjort gældende, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse ikke indeholder de oplysninger, der er omhandlet i procesreglementets artikel 94. I disse anmodninger har den forelæggende ret nemlig hverken klarlagt genstanden for tvisterne i hovedsagerne eller de relevante omstændigheder og har heller ikke – end ikke kortfattet – redegjort for de faktiske omstændigheder, som danner baggrund for de præjudicielle spørgsmål.
- 56 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse er endvidere ikke tilstrækkeligt begrundet for så vidt angår navnlig grundene til valget af de EU-retlige bestemmelser, der ønskes fortolket, og godtgørelsen af, at der er en forbindelse mellem de nævnte bestemmelser og de nationale regler, der finder anvendelse i hovedsagerne. Den forelæggende ret har begrænset sig til at henvise til EU-retlige bestemmelser og til kortfattet at redegøre for fortolkningen af visse af dem uden at undersøge hverken deres indbyrdes sammenhæng eller relevansen af de forskellige regler, som ønskes fortolket med henblik på at afgøre tvisterne i hovedsagerne.
- 57 I denne henseende fremgår det af de forhold, der er nævnt i denne doms præmis 5-14 og 16-19, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse, således som de er blevet præciseret af den forelæggende ret i dennes svar på en anmodning om oplysninger fra Domstolen, indeholder alle de nødvendige oplysninger – bl.a. indholdet af de nationale bestemmelser, der kan finde anvendelse i det foreliggende tilfælde, de grunde, der har ført den forelæggende ret til at anmode Domstolen om

en fortolkning af de bestemmelser, der er nævnt i denne doms præmis 39, og den sammenhæng, som den forelæggende ret har etableret mellem disse bestemmelser og de påberåbte nationale bestemmelser – og Domstolen er således i stand til at træffe afgørelse med hensyn til det første spørgsmål.

- 58 Henset til samtlige ovenstående betragtninger må det fastslås, at det første spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

- 59 Artikel 19 TEU, som udmønter det i artikel 2 TEU fastsatte retsstatsprincip, betror de nationale domstole og Domstolen den opgave at garantere, at EU-retten anvendes fuldt ud i alle medlemsstaterne, og at sikre domstolsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten (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 108 og den deri nævnte retspraksis).
- 60 Med henblik herpå påhviler det, som det fremgår af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer borgerne deres adgang til en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten (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 109 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 Som det fremgår af fast retspraksis, udgør princippet om en effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder som sikret ved EU-retten, hvortil henvises i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, et generelt princip i EU-retten, som udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, og som er fastslået i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og som nu er bekræftet i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) (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 110 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 Det bemærkes for så vidt angår det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, at denne bestemmelse omhandler »de områder, der er omfattet af EU-retten«, uafhængigt af, om der foreligger en situation, hvor medlemsstaterne gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1 (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 111 og den deri nævnte retspraksis).
- 63 I henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal enhver medlemsstat således bl.a. sikre, at retsinstanser, der i henhold til EU-retten som »retsinstans« henhører under medlemsstatens retsmiddelsystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, og som derfor som sådan kan træffe afgørelse vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, opfylder kravene til en effektiv retsbeskyttelse (dom af 6.10.2021, W.Z. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis).
- 64 Det er i den foreliggende sag uomtvistet, at de almindelige polske domstole, heriblandt de regionale domstole såsom Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa), kan anmodes om at træffe afgørelse vedrørende spørgsmål, der er forbundet med anvendelsen eller

fortolkningen af EU-retten, og at den som »retsinstans« som defineret i EU-retten er en del af det polske retsmiddelsystem for de »områder, der er omfattet af EU-retten« som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, således at denne retsinstans skal opfylde kravene til en effektiv retsbeskyttelse (dom af 6.10.2021, W.Z. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 106 og den deri nævnte retspraksis).

- 65 Med henblik på at sikre, at sådanne retsinstanser er i stand til at tilbyde den effektive retsbeskyttelse, som således kræves i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, er det afgørende, at deres uafhængighed bevares, 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 (dom af 6.10.2021, W.Z. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 107 og den deri nævnte retspraksis).
- 66 Således som Domstolen gentagne gange har fremhævet, er dette krav om retternes uafhængighed, som er uløseligt forbundet med udøvelsen af dømmende myndighed, 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 (dom af 6.10.2021, W.Z. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis).
- 67 Det fremgår af fast retspraksis, at de garantier for uafhængighed og upartiskhed, som kræves efter EU-retten, forudsætter, at der findes regler – om bl.a. organets sammensætning, medlemmernes udnævnelse og embedsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer kan vige deres sæde, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes – som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at organet er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden (dom af 6.10.2021, W.Z. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 109 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 Retsinstansernes uafhængighed skal i overensstemmelse med det princip om magtens tredeling, som er kendetegnende for en retsstats funktionsmåde, bl.a. sikres i forhold til den lovgivende og den udøvende magt (dom af 6.10.2021, W.Z. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 127 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 Det er i denne henseende afgørende, at dommerne er beskyttet mod indblanding eller ydre pres, der ville kunne bringe deres uafhængighed i fare. De regler, der finder anvendelse på dommers status og udøvelse af deres funktion som dommere, skal navnlig gøre det muligt at udelukke ikke blot enhver direkte indflydelse i form af instrukser, men ligeledes mere indirekte former for indflydelse, der kan påvirke de pågældende dommers afgørelser, og derved gøre det muligt at udelukke, at disse dommere ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og i en retsstat (dom af 6.10.2021, W.Z. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 110 og den deri nævnte retspraksis).

- 70 I det foreliggende tilfælde vedrører den forelæggende rets tvivl spørgsmålet om, hvorvidt justitsministeren i en medlemsstat dels på grundlag af kriterier, der ikke er offentliggjort, kan forflytte en dommer til en anden 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.
- 71 Herved bemærkes som anført i denne doms præmis 67, at de garantier for uafhængighed og upartiskhed, som i henhold til EU-retten kræves af de retsinstanser, der kan træffe afgørelse vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, forudsætter, at der findes regler – om bl.a. retsinstansens sammensætning, medlemmernes udnævnelse og embedsperiode, samt de tilfælde, hvor dens medlemmer kan afsættes – som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt retsinstansen er uimodtagelig for påvirkninger udefra og neutral i forhold til de interesser, som står over for hinanden. Sådanne regler omfatter imidlertid nødvendigvis de regler, der vedrører forflyttelse af dommere, eftersom de nævnte regler, som det er tilfældet med bestemmelserne i artikel 77 i lov om de almindelige domstoles organisation, kan påvirke såvel sammensætningen af den instans, der skal påkende en sag, som de således forflyttede dommers embedsperiode, og idet de fastsætter en mulighed for at tilbagekalde forflyttelsen af et eller flere af dens medlemmer.
- 72 Det er ganske vist korrekt, at medlemsstaterne kan anvende et system, hvorefter dommere i tjenestens interesse kan forflyttes midlertidigt fra en retsinstans til en anden (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 25.10.2011, *Richert mod Polen* (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, § 44), og af 20.3.2012, *Dryzek mod Polen* (CE:ECHR:2012:0320DEC001228509, § 49).
- 73 Imidlertid fordrer kravet om uafhængighed, at reglerne om forflyttelse af dommere frembyder de nødvendige garantier for uafhængighed og upartiskhed for at undgå enhver risiko for, at en forflyttelse anvendes som et værktøj til politisk kontrol med retsafgørelsers indhold (jf. analogt dom af 18.5.2021, *Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 198 og den deri nævnte retspraksis).
- 74 Det tilkommer i sidste ende den forelæggende ret – i lyset af samtlige de principper, som således er blevet nævnt i denne doms præmis 59-73, og efter at denne ret har foretaget de til formålet krævede vurderinger – at tage stilling til, om alle de betingelser, hvorunder justitsministeren kan forflytte en dommer til en højere retsinstans og tilbagekalde denne forflyttelse, kan føre til den konklusion, at disse dommere i den periode, hvor de er forflyttet, ikke er sikret uafhængighed og upartiskhed (jf. analogt dom af 6.10.2021, *W.Z.* (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 131).
- 75 Artikel 267 TEUF giver nemlig ikke Domstolen kompetence til at anvende EU-retlige regler på et bestemt tilfælde, men alene til at udtale sig om fortolkningen af traktaterne og retsakter vedtaget af EU-institutionerne, idet den bl.a. på grundlag af de sagsakter, som den råder over, forsyner den forelæggende ret med de elementer til fortolkning af EU-retten, som kan være hensigtsmæssige for den ved vurderingen af den ene eller den anden EU-retlige bestemmelses virkninger (jf. i denne retning dom af 6.10.2021, *W.Z.* (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 132 og 133 og den deri nævnte retspraksis).

- 76 I denne henseende er det korrekt, at det udgør en vigtig processuel beskyttelse, at justitsministeren i overensstemmelse med artikel 77, stk. 1, i lov om de almindelige domstoles organisation kun kan forflytte en dommer til et dommerembede eller administrative opgaver ved en anden retsinstans med den pågældendes samtykke.
- 77 Hvad angår de polske regler, der regulerer dommeres forflyttelse og selve de betingelser, hvorunder dommere er blevet forflyttet til Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa), har den forelæggende ret imidlertid henvist til en række forhold, der ifølge den forelæggende ret giver justitsministeren beføjelse til at påvirke disse dommere, således at der kan opstå tvivl om deres uafhængighed.
- 78 Som forklaret af den forelæggende ret er de kriterier, som justitsministeren anvender ved forflyttelse af dommere, for det første ikke offentligt tilgængelige. Desuden har justitsministeren beføjelse til på ethvert tidspunkt at bringe sådanne forflyttelser til ophør, uden at de kriterier, der eventuelt fastsætter rammerne for denne beføjelse, er kendte, og uden at en sådan afgørelse skal begrundes.
- 79 For at undgå vilkårlighed og risiko for manipulation skal en afgørelse om at forflytte en dommer og en afgørelse om at bringe forflyttelsen til ophør, navnlig når der er tale om forflyttelse til en højere retsinstans, træffes på grundlag af kriterier, der er kendt på forhånd, og være behørigt begrundet.
- 80 For det andet fremgår det af artikel 77, stk. 4, i lov om de almindelige domstoles organisation, at justitsministeren kan tilbagekalde en dommers forflyttelse, uanset om forflyttelsen er tidsbegrænset eller tidsubegrænset, og at tilbagekaldelsen i det særlige tilfælde, hvor dommeren er blevet forflyttet for en tidsbegrænset periode, endog kan ske uden varsel. Denne bestemmelse gør det således muligt for justitsministeren at beslutte at tilbagekalde en forflyttet dommer på et hvilket som helst tidspunkt. Desuden fastsætter den nævnte bestemmelse ikke særlige betingelser for tilbagekaldelse af forflyttelsen.
- 81 Justitsministerens mulighed for til enhver tid at tilbagekalde en dommers forflyttelse, navnlig når der er tale om en forflyttelse til en højere retsinstans, kan således give en borger det indtryk, at den bedømmelse, som skal foretages af den forflyttede dommer, der skal tage stilling til hans sag, kan påvirkes af dommerens frygt for, at forflyttelsen tilbagekaldes.
- 82 Desuden kan denne mulighed for til enhver tid og uden offentligt kendte grunde at tilbagekalde forflyttelsen af en dommer også vække den følelse hos den forflyttede dommer, at vedkommende skal opfylde justitsministerens forventninger, hvilket kan give dommerne selv det indtryk, at de er »underordnet« justitsministeren på en måde, der er uforenelig med princippet om dommeres uafsættelighed.
- 83 Da en tilbagekaldelse af en dommers forflyttelse uden vedkommendes samtykke kan have tilsvarende virkninger som en disciplinær sanktion, kræver artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, endelig, at den ordning, der finder anvendelse på en sådan foranstaltning, frembyder alle de nødvendige garantier for at undgå enhver risiko for, at en sådan ordning anvendes som middel til politisk kontrol af retsafgørelsers indhold, hvilket bl.a. forudsætter, at den nævnte foranstaltning kan anfægtes ved domstolene i henhold til en procedure, der fuldt ud sikrer de rettigheder, der er fastsat i chartrets artikel 47 og 48 (jf. i denne retning dom af 6.10.2021, W.Z. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 115 og 118 og den deri nævnte retspraksis).

- 84 For det tredje bemærkes, at mens justitsministeren, således som det er anført i denne doms præmis 80, ved at tilbagekalde en dommers forflyttelse kan træffe en afgørelse, der har betydning for sammensætningen af et dommerkollegium, varetager samme minister i overensstemmelse med artikel 1, stk. 2, i lov om anklagemyndigheden desuden hvervet som generalstatsadvokat og har i denne egenskab i henhold til denne lovs artikel 13, stk. 2, myndighedsbeføjelser over for bl.a. de almindelige anklagere. Justitsministeren råder således i en given straffesag over en beføjelse både over for anklagemyndigheden og over for de forflyttede dommere, hvilket kan rejse begrundet tvivl hos borgerne om de nævnte forflyttede dommeres upartiskhed, når de træffer afgørelse i en sådan sag.
- 85 For det fjerde fremgår det af den forelæggende rets oplysninger, at forflyttede dommere i dommerkollegier, der skal træffe afgørelse i tvisterne i hovedsagerne, samtidigt fortsætter med at udøve de funktioner, som de udøvede inden deres forflyttelse, som viceanklagere for den disciplinæransvarlige, idet sidstnævnte er det organ, der i givet fald under justitsministerens myndighed har til opgave at forundersøge de disciplinærsager, der kan indledes mod dommere (jf. i denne retning dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere), C-791/19, EU:C:2021:596, præmis 233).
- 86 Som generaladvokaten tillige i det væsentlige har anført i punkt 190 i forslaget til afgørelse, kan den omstændighed, at en og samme person samtidigt varetager opgaver som forflyttet dommer og som den disciplinæransvarliges viceanklager i en sammenhæng, hvor den disciplinæransvarliges viceanklagere i henhold til artikel 112 i lov om de almindelige domstoles organisation ligeledes udnævnes af justitsministeren, give anledning til rimelig tvivl hos borgerne om, hvorvidt de øvrige medlemmer af de pågældende dommerkollegier er uimodtagelige for påvirkninger udefra, som omhandlet i den i denne doms præmis 67 og 68 nævnte retspraksis, eftersom disse medlemmer kan frygte, at den forflyttede dommer deltager i disciplinærsager mod dem.
- 87 Det fremgår af samtlige disse forhold, at de omstændigheder, der er nævnt i denne doms præmis 76-86 samlet set, med forbehold af de endelige vurderinger, der i denne henseende påhviler den forelæggende ret, kan føre til den konklusion, at justitsministeren, som ligeledes er generalstatsadvokaten, på grundlag af kriterier, som ikke er officielt kendte, har beføjelse til at forflytte dommere til højere retsinstanser samt til at bringe deres forflyttelse til ophør til enhver tid og uden at skulle give en begrundelse herfor, med den virkning, at de pågældende dommere i den periode, hvor de er forflyttet, ikke har de garantier og den uafhængighed, som enhver dommer almindeligvis burde have i en retsstat. En sådan beføjelse kan ikke anses for at være forenelig med forpligtelsen til at overholde kravet om uafhængighed i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 73.
- 88 Hvad i øvrigt angår uskyldsformodningen, hvortil der henvises i 22. betragtning til og artikel 6 i direktiv 2016/343, og som ligeledes er nævnt i det første præjudicielle spørgsmål, forudsætter denne, 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.
- 89 I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid, at under omstændigheder som de i hovedsagerne omhandlede, som er beskrevet i denne doms præmis 87, kan dommernes uafhængighed og upartiskhed og dermed uskyldsformodningen blive bragt i fare.

- 90 Henset til de ovenfor anførte betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU, og artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 2016/343 skal fortolkes således, at disse bestemmelser 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.

Det andet til det fjerde spørgsmål

- 91 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om de krav, der følger af en effektiv domstolsbeskyttelse, herunder domstolens uafhængighed, samt de krav, der følger af uskyldsformodningen, tilsidesættes som følge af den omstændighed, at såfremt de domme, der skal afsiges i hovedsagerne, bliver appelleret til Sąd Najwyższy (øverste domstol), kan disse appeller tildeles en dommer, der er udnævnt efter forslag fra KRS. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvilke retsvirkninger disse domme har i det tilfælde, hvor de afsiges af et dommerkollegium, som en eller flere dommere, der er forflyttet af justitsministeren, tilhører, og, i tilfælde af appel, hvilke retsvirkninger der kan tillægges en afgørelse fra Sąd Najwyższy (øverste domstol), der er truffet med deltagelse af en dommer udnævnt efter forslag fra KRS. Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den omstændighed, at den pågældende ret har truffet en afgørelse, som er belastende eller diskulperende for den tiltalte, kan have betydning for besvarelsen af det tredje spørgsmål.
- 92 Da den polske regering, provinsanklagemyndigheden i Lublin, provinsanklagemyndigheden i Warszawa og Europa-Kommissionen har gjort gældende, at disse spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, skal det bemærkes, at Domstolen kun kan afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 10.12.2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 93 I det foreliggende tilfælde er det andet til det fjerde forelagte spørgsmål rent hypotetiske, for så vidt som de forudsætter, at Sąd Najwyższy (øverste domstol) skal træffe afgørelse i en appelsag til prøvelse af de domme, der skal afsiges i hovedsagerne. For så vidt som det tredje og det fjerde spørgsmål vedrører retsvirkningerne af sidstnævnte domme, råder Domstolen desuden ikke over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af disse spørgsmål, idet den forelæggende ret har undladt at præcisere et sådant svars eventuelle relevans for de afgørelser, som den skal træffe i hovedsagerne.
- 94 Heraf følger, at det andet til det fjerde præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.

Sagsomkostninger

- 95 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU, og artikel 6, stk. 1 og 2, i 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 skal fortolkes således, at disse bestemmelser 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.

Underskrifter