Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. TANCHEV
fremsat den 24. september 2019[1]

Forenede sager C-558/18 og C-563/18

Miasto Łowicz
mod
Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (sag C-558/18),
procesdeltagere:
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (indledningsvis Prokuratura Regionalna w Łodzi),
Rzecznik Praw Obywatelskich
(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Sąd Okręgowy w Łodzi (regional domstol i Łódź, Polen))
og
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (indledningsvis Prokuratura Okręgowa w Płocku)
mod
VX,
WW,
XV (sag C-563/18)

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

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 267 TEUF – formaliteten vedrørende de præjudicielle spørgsmål – retsstatsprincippet – artikel 2 TEU – artikel 19, stk. 1, TEU – princippet om effektiv retsbeskyttelse – princippet om domstolenes uafhængighed – nationale foranstaltninger, der indfører en ordning for disciplinære procedurer mod dommere«

1 – Originalsprog: engelsk.

I. Indledning

1. De foreliggende sager er genstand for det fjerde i en række af forslag til afgørelse, som jeg har fremsat[2] vedrørende reformen af det polske retsvæsen, som blev gennemført ved foranstaltninger vedtaget i 2017 og omhandles i Kommissionens begrundede forslag i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU vedrørende retsstatsprincippet i Polen[3]. De ændringer af lovgivningen i denne medlemsstat, som indvirker på det polske retsvæsens uafhængighed, har affødt betydelig international kritik[4] og er ligeledes genstand for en række sager, som er blevet forelagt Domstolen[5].

2. I de foreliggende sager har Sąd Okręgowy w Łodzi (regional domstol i Łódź, Polen) og Sąd Okręgowy w Warszawie (regional domstol i Warszawa, Polen) ønsket vejledning fra Domstolen om, hvorvidt den nye ordning for disciplinære procedurer mod dommere i Polen opfylder kravene om domstolenes uafhængighed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Det sker bl.a. på baggrund af, at justitsministeren ifølge forelæggelsesafgørelserne har fået indflydelse på indledningen og gennemførelsen af disciplinære procedurer mod dommere, og at de lovgivende myndigheder har fået indflydelse på sammensætningen af Krajowa Rada Sądowntwa (det nationale råd for retsvæsenet, herefter »domstolsrådet«), dvs. det organ, som har til opgave at udvælge den gruppe af dommere, der kan udnævnes til den øverste domstols disciplinærafdeling, som behandler disciplinærsager vedrørende dommere.

3. De forelæggende retter har herudover i forelæggelsesafgørelserne udtrykt frygt for repressalier, hvis de ikke træffer afgørelse til fordel for staten, en frygt, der er en følge af misbrug af den disciplinære procedure i henhold til den nye ordning. Det er også betydningsfuldt, at dommere ved de forelæggende retter har oplyst, at de er blevet draget til ansvar for deres beslutninger om at indgive de foreliggende anmodninger om præjudiciel afgørelse gennem undersøgelsesprocedurer, der blev indledt efter forelæggelsen heraf, selv om der ikke formelt blev indledt disciplinære procedurer mod disse dommere.

2 – Jf. generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:325) vedrørende nedsættelse af pensionsalderen for dommere ved den øverste domstol og bemyndigelse af præsidenten for Republikken Polen til at forlænge den aktive tjeneste for dommere ved den øverste domstol, Kommissionen mod Polen (de almindelige domstoles uafhængighed) (C-192/18, EU:C:2019:529) vedrørende påberåbt forskelsbehandling på grund af køn, da pensionsalderen for dommere ved de almindelige domstole, den øverste domstol og anklagere nedsættes til en anden pensionsalder for kvinder end for mænd, og justitsministeren bemyndiges til at forlænge den aktive tjeneste for dommere ved de almindelige domstole, og A.K. m.fl. (spørgsmålet, om den øverste domstols disciplinærafdeling er uafhængig) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:551) vedrørende uafhængigheden af den øverste domstols disciplinærafdeling i betragtning af ændringer af den måde, hvorpå dommermedlemmerne af det nationale råd for retsvæsenet udpeges.

3 – Forslag til Rådets afgørelse, hvorved det fastslås, at der er en klar fare for, at Republikken Polen groft overtræder retsstatsprincippet, COM(2017) 835 final, 20.12.2017. I det pågældende begrundede forslag gjorde Kommissionen primært indsigelse mod de følgende foranstaltninger: 1) Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af loven om den nationale skole for retsvæsenet og statsadvokaturen, lov om de almindelige domstoles organisation og visse andre love) af 11.5.2017 (Dz. U. af 2017, afsnit 1139, som ændret), 2) Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af loven om de almindelige domstoles organisation og visse andre love) af 12.7.2017 (Dz. U. af 2017, afsnit 1452, som ændret), 3) Ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8.12.2017 (Dz. U. af 2018, afsnit 5, som ændret), og 4) Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af loven om det nationale råd for retsvæsenet og visse andre love) af 8.12.2017 (Dz. U. af 2018, afsnit 3, som ændret). Det er først og fremmest bl.a. de to sidstnævnte foranstaltninger, som er omtvistet i de foreliggende sager.

4 – Jf. eksempelvis Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret (Venedigkommissionen), udtalelse nr. 904/2017 af 11.12.2017 om lovforslaget om ændring af loven om det nationale råd for retsvæsenet, lovforslaget om ændring af loven om højesteret foreslået af Polens præsident samt loven om de almindelige domstoles organisation, CDL-AD(2017)031, United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers on his mission to Poland, 5.4.2018, A/HRC/38/38/Add.1, og Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE), Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder, Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland (fra den 26.9.2017), 13.11.2017, JUD-POL/315/2017.

5 – Disse omfatter anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af den øverste domstol i Polen (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18, C-668/18, C-487/19 og C-508/19), den øverste forvaltningsdomstol i Polen (C-824/18) og lavere retter i Polen (C-623/18), såvel som to traktatbrudssager anlagt af Kommissionen mod Polen (C-619/18 og C-192/18). I dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531), fastslog Domstolen, at foranstaltninger om nedsættelse af pensionsalderen for dommere ved den øverste domstol og bemyndigelse af præsidenten for Republikken Polen til at forlænge den aktive tjeneste for dommere ved den øverste domstol er uforenelige med Polens forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, idet de ikke er i overensstemmelse med principperne om dommeres uafsættelighed og uafhængighed, som er beskyttet af EU-retten.

4. Jeg er nået til den konklusion, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse i de foreliggende sager ikke kan antages til realitetsbehandling, da Domstolen ikke kan afgive responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF.

5. Nærmere bestemt er der i forelæggelsesafgørelserne – som ikke er suppleret i nødvendigt omfang i sagsakterne – ikke en tilstrækkelig forklaring af forbindelsen mellem de omhandlede nationale foranstaltninger og de relevante EU-retlige bestemmelser, nemlig artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som beskytter mod strukturelle tilsidesættelser af domstolenes uafhængighed [6], idet den forpligter medlemsstaterne til at tilvejebringe »den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten« [7].

6. Med andre ord er kravene til indholdet af anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 94 i Domstolens procesreglement, der – som flere gange fastslået af Domstolen – skal iagttages nøje [8], ikke blevet opfyldt. Disse krav fremgår også af Domstolens henstillinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål [9].

II. Retsforskrifter

A. EU-ret

7. Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU bestemmer:

»Medlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten.«

B. Polsk ret

1. Loven om den øverste domstol fra 2017

8. I henhold til artikel 3 i Ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8. december 2017 (Dz. U. af 2018, afsnit 5, 650, 771, 847, 848, 1045 og 1443) (herefter »loven om den øverste domstol fra 2017«), som trådte i kraft den 3. april 2018, består den øverste domstol af flere afdelinger, herunder disciplinærafdelingen.

9. Artikel 27 i loven om den øverste domstol fra 2017 bestemmer:

»1. Følgende sager henhører under disciplinærafdelingens kompetence:

1) disciplinærsager

6 – Jf. punkt 92 og 125 i nærværende forslag til afgørelse.

7 – Som nævnt i mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed) (C-192/18, EU:C:2019:529), anvender jeg begrebet »effektiv retsbeskyttelse« i overensstemmelse med ordlyden af den engelske version af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og anerkender samtidig, at Domstolen har fastslået, at denne bestemmelse sikrer en »effektiv retsbeskyttelse«. Jf. f.eks. dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, navnlig præmis 3, 48, 54 og den deri nævnte retspraksis). Der synes i nogle sprogversioner at være en lignende ordlyd af denne bestemmelse, hvilket fremgår af ovennævnte dom (jf. f. eks. maltesisk: »protezzjoni legali effettiva« og »protezzjoni ġudizzjarja effettiva«, polsk: »skutecznej ochrony prawnej« og »skutecznej ochrony sądowej«) sammenlignet med andre (jf. f.eks. nederlandsk: »daadwerkelijke rechtsbescherming«, fransk: »protection juridictionnelle effective«, spansk: »tutela judicial efectiva«).

8 – Jf. f.eks. dom af 5.7.2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, præmis 19), og af 2.5.2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, præmis 19).

9 – Jf. f.eks. dom af 13.12.2018, Rittinger m.fl. (C-492/17, EU:C:2018:1019, præmis 38). Disse henstillinger er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2018, C 257, s. 1) (herefter »Domstolens henstillinger«).

a) som involverer dommere ved den øverste domstol

b) som undersøges af den øverste domstol vedrørende disciplinære procedurer i henhold til følgende love:

[…]

– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych [(Dz. U. af 2017, afsnit 2243 og 2265, og af 2018, afsnit 3 og 5) (lov af 21.8.1997 om de militære retsinstansers organisation)]

[…]

– ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych [lov af 27. juli 2001 om de almindelige domstoles organisation]

[…]

2. Disciplinærafdelingen er sammensat af:

1) Første afdeling

2) Anden afdeling.

3. Første afdeling behandler navnlig sager vedrørende:

1) dommere ved den øverste domstol

2) dommere og anklagere vedrørende disciplinære forseelser, som udgør forsætlige overtrædelser, der kan retsforfølges ved offentlig tiltale, og forseelser, der nævnes i den anmodning, der omhandles i artikel 97, § 3.

4. Anden afdeling behandler navnlig sager vedrørende:

1) appeller mod afgørelser truffet af de disciplinære retsinstanser i første instans i sager vedrørende dommere og anklagere samt afgørelser og kendelser, som er til hinder for afsigelsen af en dom

2) kassationssager vedrørende disciplinære afgørelser

3) sager til prøvelse af afgørelser fra domstolsrådet.«

10. Artikel 29 i loven om den øverste domstol fra 2017 bestemmer:

»Dommerne ved den øverste domstol udnævnes af præsidenten for Republikken Polen efter indstilling fra domstolsrådet med henblik på at udøve denne funktion.«

2. Loven om domstolsrådet

11. Artikel 3 i Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lov om domstolsrådet) af 12. maj 2011 (Dz. U. af 2018, afsnit 389, 848 og 1045) (herefter »loven om domstolsrådet« bestemmer):

»2. Rådet udfører endvidere andre opgaver som defineret i lovgivningen, herunder navnlig:

4) Det udnævner anklageren i disciplinærsager for dommere ved de almindelige domstole og hjælpedommere, samt anklageren i disciplinærsager for dommere ved de militære domstole.«

12. Artikel 7 i loven om domstolsrådet bestemmer:

»Førstepræsidenten for den øverste domstol, præsidenten for den øverste domstol i forvaltningsretlige sager og justitsministeren er medlemmer af domstolsrådet i den periode, hvor de udøver deres mandat.«

13. Artikel 8 i loven om domstolsrådet bestemmer:

»1. En person, der udnævnes af præsidenten for Republikken Polen, udøver sine funktioner ved domstolsrådet, uden at vedkommendes mandat er underlagt tidsmæssig begrænsning, og vedkommende kan fjernes på ethvert tidspunkt.

2. Mandatet for en person, der er udnævnt af præsidenten, udløber senest tre måneder efter, at præsidentens mandat er ophørt, eller efter at posten som præsident er blevet ledig.«

14. Artikel 9 i loven om domstolsrådet bestemmer:

»1. Sejm [underhuset i det polske parlament] vælger blandt sine medlemmer fire medlemmer af domstolsrådet for en periode på fire år.

2. Senat [overhuset i det polske parlament] vælger blandt senatorerne to medlemmer af dette råd for en periode på fire år.

3. De medlemmer af nævnte råd, som vælges af Sejm og Senat, udøver deres funktioner, indtil nye medlemmer vælges.«

15. Artikel 9a i loven om domstolsrådet bestemmer:

»1. Sejm vælger blandt dommerne ved den øverste domstol, de almindelige domstole, forvaltningsdomstolene og de militære domstole 15 medlemmer af domstolsrådet for et fælles mandat på fire år.

2. Ved det i § 1 omhandlede valg tager Sejm for så vidt muligt i betragtning, at en repræsentation af dommere fra forskellige typer og niveauer af retsinstanser i dette råd er nødvendig.

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

16. Artikel 11a i loven om domstolsrådet bestemmer:

»2. Følgende grupper har ret til at foreslå kandidater til posten som medlem af rådet: 1) grupper på mindst 2 000 borgere i Republikken Polen, som er mindst 18 år gamle og fuldt myndige og nyder fulde borgerrettigheder, og 2) grupper på 25 dommere, med undtagelse af pensionerede dommere.«

17. Artikel 11d i loven om domstolsrådet bestemmer endvidere:

»1. Formanden for Sejm opfordrer de parlamentariske grupper til inden for en frist på syv dage at meddele ham kandidater til posterne som medlemmer af domstolsrådet.

2. En parlamentarisk gruppe udpeger blandt de dommere, hvis kandidaturer er blevet forelagt i henhold til artikel 11a, et maksimum af ni kandidater til posterne som medlemmer af rådet.

3. Hvis det samlede antal af kandidater, der er blevet udpeget af de parlamentariske grupper, er mindre end 15, udpeger Sejms præsidium blandt de kandidater, hvis kandidatur er blevet forelagt i henhold til artikel 11a, det antal kandidater, der mangler for at nå til 15.

4. Den kompetente parlamentariske kommission fastlægger en liste over kandidater, idet den blandt de i medfør af §§ 2 og 3 udpegede kandidater vælger 15 kandidater til posterne som medlemmer af rådet, idet mindst én kandidat udpeget af hver parlamentarisk gruppe, der er aktiv inden for en frist på 60 dage efter lovgivers første møde i den samling, hvor udvælgelsen finder sted, skal tages i betragtning, for så vidt som denne kandidat er blevet udpeget af en gruppe i forbindelse med den i § 2 omhandlede udpegelse.

5. Sejm vælger med et flertal på 3/5 af stemmerne og under tilstedeværelse af mindst halvdelen af det lovbestemte antal af deputerede under det første efterfølgende møde rådets medlemmer for et fælles mandat af en varighed på fire år, idet der stemmes om den i § 4 omhandlede liste over kandidater.

6. Såfremt der ikke sker valg af medlemmer til rådet efter den i § 5 fastsatte procedure, vælger Sejm rådets medlemmer med absolut flertal af stemmerne og under tilstedeværelse af mindst halvdelen af det lovbestemte antal af deputerede, idet der stemmes om den i § 4 omhandlede liste over kandidater over ansøgere. […]«

3. Loven om de almindelige domstole

18. Artikel 22a i Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lov om de almindelige domstoles organisation) af 27. juli 2001 (Dz. U. af 2018, afsnit 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045 og 1443) (herefter »loven om de almindelige domstole«) bestemmer:

»5. Den dommer eller hjælpedommer, hvis opgaver er blevet ændret, således at omfanget af vedkommendes ansvarsområde er blevet ændret, navnlig grundet en overførsel til en anden afdeling ved den omhandlede retsinstans, kan indgive en klage til domstolsrådet inden for en frist på syv dage at regne fra tildelingen af dennes nye ansvarsområde. Der kan ikke indgives klage over:

1) en overførsel til en afdeling, som skal træffe afgørelser i sager, som tilhører det samme område

2) en tildeling af ansvarsområder ved den samme afdeling i henhold til regler, der finder anvendelse på andre dommere, og navnlig i tilfælde hvor tilknytning til en bestemt underafdeling eller til en anden form for specialisering tilbagekaldes.

6. Den i § 5 omhandlede klage indgives via præsidenten for den omhandlede retsinstans, som har foretaget den fordeling af opgaverne, som er genstand for denne klage. Denne præsident videresender klagen til domstolsrådet inden for en frist på 14 dage at regne fra modtagelsen heraf. Domstolsrådet træffer afgørelse om medhold i eller afslag på den klage, dommeren har indgivet, idet det tager de i § 1 omhandlede forhold i betragtning. Domstolsrådets afgørelse med hensyn til de i § 5 omhandlede klager begrundes ikke. Domstolsrådets afgørelse kan ikke gøres til genstand for prøvelse. Den omhandlede dommer eller hjælpedommer udfører sine eksisterende pligter, indtil denne afgørelse træffes.«

19. Artikel 82c i loven om de almindelige domstole bestemmer:

»Dommeren er forpligtet til at udføre de opgaver, der er forbundet med det ansvar, der påhviler ham som medlem af den disciplinære retsinstans ved appeldomstolen.«

20. Artikel 107 i loven om de almindelige domstole bestemmer:

»1. En dommer er på det disciplinære plan ansvarlig for professionelle forseelser, herunder i tilfælde af åbenbar og grov tilsidesættelse af retsregler og i tilfælde af krænkelse af embedets værdighed (disciplinære forseelser).

2. En dommer er ligeledes ansvarlig på det disciplinære plan for sin adfærd, før vedkommende indtræder i embedet, hvis personen grundet denne adfærd ikke har opfyldt sine forpligtelser i den funktion, han udøvede for staten, eller hvis han viser sig uværdig til embedet som dommer.«

21. Artikel 109a i loven om de almindelige domstole bestemmer:

»1. En endelig domfældelse afsagt af en disciplinær retsinstans offentliggøres.

2. Den disciplinære retsinstans kan afstå fra at foretage denne offentliggørelse, hvis den ikke er nødvendig for at realisere formålet med den disciplinære procedure, eller hvis det er nødvendigt for at beskytte en legitim privat interesse. […]«

22. Artikel 110 i loven om de almindelige domstole bestemmer:

»1. I disciplinærsager vedrørende dommere træffes afgørelse af:

1) i første instans:

   a) disciplinærinstansen ved appeldomstolene i et dommerkollegium på tre dommere

   b) den øverste domstol ved to dommere fra disciplinærafdelingen samt én domsmand fra den øverste domstol i sager vedrørende disciplinære forseelser, som udgør forsætlige overtrædelser, der kan retsforfølges ved offentlig tiltale, eller forsætlige overtrædelser af skattemæssig art, eller i sager, hvor den øverste domstol har indgivet en anmodning om undersøgelse af den disciplinære tvist med konstatering af forseelsen

2) i anden instans – den øverste domstol i form af to dommere fra disciplinærafdelingen og en domsmand fra den øverste domstol.«

23. Artikel 110a i loven om de almindelige domstole bestemmer:

»1. Justitsministeren tildeler efter høring af domstolsrådet ansvaret som dommer ved den disciplinære instans ved en appeldomstol til et medlem af en almindelig domstol, som har mindst ti års anciennitet som dommer.«

24. Artikel 112 i loven om de almindelige domstole bestemmer:

»3. Justitsministeren udnævner anklageren i disciplinærsager for dommere ved de almindelige domstole samt dennes to stedfortrædere for et mandat på fire år.«

25. Artikel 112b i loven om de almindelige domstole bestemmer:

»1. Justitsministeren kan udnævne justitsministerens anklager i disciplinærsager med henblik på at behandle en bestemt sag vedrørende en dommer. Denne disciplinære anklagers indtræden i sagen udelukker en anden disciplinær anklagers intervention i sagen.

2. Justitsministerens anklager i disciplinærsager udpeges blandt dommerne ved de almindelige domstole eller ved den øverste domstol. For så vidt angår disciplinære forseelser, som udgør forsætlige overtrædelser, der kan retsforfølges ved offentlig tiltale, kan justitsministerens anklager i disciplinærsager ligeledes udpeges blandt anklagere, der er udpeget af den nationale anklagemyndighed. I tilfælde, hvor dette er begrundet – navnlig i tilfælde af dødsfald eller langvarige hindringer for, at justitsministerens anklager i disciplinærsager kan udøve sine funktioner – kan justitsministeren udpege en anden dommer i dennes sted, eller hvor der er tale om en disciplinær forseelse, som udgør en forsætlig overtrædelse, der kan retsforfølges ved offentlig tiltale, en anden dommer eller anklager.

3. Justitsministerens anklager i disciplinærsager kan iværksætte en procedure efter anmodning fra ministeren, eller han kan indtræde i en verserende procedure.

4. Udnævnelsen af justitsministerens anklager i disciplinærsager er at ligestille med en anmodning om indledning af en undersøgelse eller en disciplinær procedure.«

26. Artikel 114 i loven om de almindelige domstole bestemmer:

»1. Anklageren i disciplinærsager foretager en undersøgelse efter anmodning fra justitsministeren, retspræsidenten for appeldomstolen eller retspræsidenten for en regional domstol, fra dommerkollegiet ved appeldomstolen eller dommerkollegiet ved den regionale domstol, domstolsrådet, eller ex officio, efter indledningsvis at have fastlagt de påkrævede omstændigheder med henblik på at fastslå de elementer, der udgør en disciplinær forseelse. Undersøgelsen skal foretages inden for en frist på 30 dage at regne fra den første foranstaltning foretaget af anklageren i disciplinærsager.

[…]

9. Hvis anklageren i disciplinærsager efter den kompetente myndigheds anmodning ikke har fundet et grundlag for at indlede en disciplinær procedure, træffer han en afgørelse, hvorved han afslår at indlede denne procedure. En kopi af denne afgørelse meddeles den myndighed, som har anmodet om indledning af proceduren, dommerkollegiet for den relevante regionale domstol eller appeldomstol, samt den anklagede person. En kopi af afgørelsen fremsendes ligeledes til justitsministeren, som kan gøre indsigelse mod den inden for en frist på 30 dage. Denne indsigelse indebærer en forpligtelse til at indlede en disciplinær procedure, og de indstillinger, justitsministeren giver med hensyn til gennemførelsen af proceduren, er bindende for anklageren i disciplinærsager.

10. Hvis den disciplinære procedure ikke har givet grundlag for at indgive en anmodning om undersøgelse af de disciplinære sagsakter ved den disciplinære retsinstans, træffer anklageren i disciplinærsager afgørelse om afslutning af den disciplinære procedure.

11. Den anklagede person, den myndighed, som har indgivet anmodningen om indledning af den disciplinære procedure og det kompetente dommerkollegium kan inden for en frist på syv dage at regne fra meddelelsen af afgørelsen indgive klage mod den i § 10 omhandlede afgørelse til en disciplinær retsinstans.«

27. Artikel 115a i loven om de almindelige domstole bestemmer:

»1. Den anklagedes ubegrundede udeblivelse (når denne er behørigt informeret) eller vedkommendes repræsentants udeblivelse fra en høring eller et retsmøde har ikke udsættende virkning på sagens behandling.

2. Hvis det ikke er muligt at undersøge sagen grundet den anklagedes begrundede udeblivelse, og hvis denne ikke er repræsenteret, beskikker den disciplinære retsinstans ex officio en repræsentant for den anklagede og fastsætter en frist, inden for hvilken denne repræsentant skal gøre sig bekendt med sagsakterne.

3. Den disciplinære retsinstans behandler sagen på trods af den anklagedes begrundede udeblivelse (når denne er behørigt informeret) eller dennes repræsentants begrundede udeblivelse, medmindre dette strider mod de interesser, den omhandlede disciplinære procedure tjener.«

28. Artikel 115b i loven om de almindelige domstole bestemmer:

»1. Den disciplinære retsinstans kan træffe afgørelse ved kendelse, når den på grundlag af de beviser, der er fremlagt af anklageren i disciplinærsager, finder, at omstændighederne omkring overtrædelsen og den anklagedes skyld ikke giver anledning til tvivl, og at pålæggelse af straf som omhandlet i artikel 109, § 1, punkt 1-3, er tilstrækkeligt.

2. Kendelsen afsiges af den disciplinære retsinstans bestående af én dommer.

3. Når der træffes afgørelse ved kendelse, fastsættes den i artikel 109, § 1, punkt 2a, omhandlede bøde til 5%-10% af grundlønnen for en periode på fra seks måneder til et år.«

29. Artikel 115c i loven om de almindelige domstole bestemmer:

»De beviser, der er indhentet til brug ved en strafferetlig sag efter den i artikel 168b, 237 eller 237a i Kodeks postępowania karnego [den polske lov om straffeproces] fastsatte fremgangsmåde, eller som er indhentet ved en operationel kontrol, kan anvendes i forbindelse med den disciplinære procedure.«

30. Artikel 125 i loven om de almindelige domstole bestemmer:

»Domstolsrådet, førstepræsidenten for den øverste domstol samt justitsministeren kan anmode om genoptagelse af en disciplinær procedure.«

31. Artikel 126, § 1, i loven om de almindelige domstole bestemmer:

»Genoptagelsen af en disciplinær procedure til den anklagedes ugunst kan finde sted, hvis procedurens afslutning eller afsigelsen af retsafgørelsen fandt sted efter en lovovertrædelse, eller hvis der inden for en periode på fem år efter procedurens afslutning eller afsigelsen af retsafgørelsen kommer nye omstændigheder eller beviser for dagen, som kunne have begrundet en domfældelse eller pålæggelse af en strengere straf.«

32. Artikel 129 i loven om de almindelige domstole bestemmer:

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

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

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

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

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

III. De faktiske omstændigheder, hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

33. Sag C-558/18 vedrører et søgsmål anlagt af byen Łowicz, Polen (herefter »kommunen«) mod statskassen repræsenteret af guvernøren i provinsen Łódź (herefter »statskassen«) ved Sąd Okręgowy w Łodzi, Wydział I Cyzilny (regional domstol i Łódź, første afdeling for civile sager).

34. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at sagen vedrører anvendelsen af artikel 49 i Ustawa dochodach jednostek samorządu terytorialnego (lov om lokalforvaltningers indtægter) af 13. november 2003 (Dz. U. af 2017, afsnit 1453, 2203, 2260, og af 2018, afsnit 317). Kommunen har gjort gældende, at den for årene 2005-2015 modtog for ringe støtte til at gennemføre de opgaver, der var uddelegeret af centralregeringen, og har anmodet om betaling af 2 357 148 PLN til dækning af disse omkostninger. Den forelæggende ret har anført, at det er sandsynligt, at udfaldet af sagen vil være ugunstigt for statskassen. Dette har givet anledning til reel bekymring hos den forelæggende ret for, at der vil blive indledt disciplinære procedurer mod medlemmerne af dommerkollegiet i den pågældende sag i tilfælde af, at de træffer en bestemt afgørelse.

35. Sag C-563/18 vedrører en straffesag anlagt af Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (indledningsvis Prokuratura Okręgowa w Płocku) (generalstatsadvokaten repræsenteret af statsadvokaturen, Polen, [indledningsvis den regionale anklagemyndighed i Płock, Polen]) mod VX, WW og XV (herefter »de tiltalte«) ved Sąd Okręgowy w Warszawie w VIII Wydziale Karnym (regional domstol i Warszawa, ottende afdeling for straffesager) under forsæde af dommer Igor Tuleya.

36. Ifølge forelæggelsesafgørelsen vedrører hovedsagen den af Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (indledningsvis Prokuratura Okręgowa w Płocku) (generalstatsadvokaten repræsenteret af statsadvokaturen [indledningsvis den regionale anklagemyndighed i Płock]) foretagne undersøgelse vedrørende aktiviteterne blandt medlemmer af en organiseret kriminel gruppe, som bl.a. udfører drab og kidnapninger af personer med det formål at få penge til deres løsladelse. De tiltalte har vedgået de strafbare forhold, der er lagt dem til last, og har anmodet om at blive tildelt status som samarbejdende vidne som følge af deres samarbejde med de retshåndhævende myndigheder. På baggrund heraf har den forelæggende ret anført, at den vil skulle tage stilling til, om den skal anvende den ekstraordinære strafnedsættelse i henhold til artikel 60, §§ 3-5, i den polske straffelov. Anvendelsen af en sådan mildere straf har givet anledning til en reel frygt hos den forelæggende ret for, at der kunne blive indledt disciplinære procedurer mod medlemmerne af dommerkollegiet i den pågældende sag og navnlig dommer Igor Tuleya i tilfælde af, at de træffer en bestemt afgørelse.

37. De forelæggende retter nærer tvivl om, hvorvidt den nye ordning for disciplinære procedurer mod dommere i Polen er i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU[10]. De har anført, at som følge af ændringer af ordningen for de disciplinære procedurer for dommere, der blev indført ved loven om den øverste domstol fra 2017, sammenholdt med loven om domstolsrådet og loven om de almindelige domstole har justitsministeren, som også er statsadvokat, fået en afgørende indflydelse med hensyn til indledningen og forløbet af disciplinære procedurer mod dommere. De forelæggende retter er af den opfattelse, at de disciplinære retsinstanser som følge af den vedtagne model for disciplinære procedurer kan gøres til et redskab, der gør det muligt at fjerne personer, der træffer afgørelser, som vækker myndighedernes mishag, og at truslen om indledning af en disciplinær procedure for retslige afgørelser, der træffes, kan have en afskrækkende virkning for dommere, hvilket udgør en direkte trussel mod domstolenes uafhængighed og medfører risiko for, at retsvæsenet anvendes til politiske formål. I denne henseende har de forelæggende retter bl.a. fremsat følgende bemærkninger.

38. For det første indstilles dommerne i den nyoprettede disciplinærafdeling i den øverste domstol (herefter »disciplinærafdelingen«), som behandler disciplinærsager vedrørende dommere, af domstolsrådet med henblik på udnævnelse af præsidenten for Republikken Polen. På trods heraf vælges domstolsrådets medlemmer nu først og fremmest af de lovgivende myndigheder, og dets medlemmer afspejler således et politisk valg truffet af det parti, der er ved magten i Polen. Dette underbygges af domstolsrådets udvælgelse af kandidater til disciplinærafdelingen, hvilket giver anledning til bekymring med hensyn til lovligheden og upartiskheden af de disciplinære procedurer mod dommere. Domstolsrådet er også blevet et quasi-disciplinært organ, som påkender klager over afgørelser truffet af retspræsidenterne om forflyttelse af en dommer til en anden domstolsafdeling.

39. Endvidere udnævner justitsministeren direkte dommere til disciplinære retsinstanser ved appelinstanserne, og de gældende bestemmelser forpligter dommere til at indtræde som dommere i disciplinære sager, eftersom en dommers afslag på at gøre dette indebærer, at der kan indledes en disciplinær procedure mod den pågældende dommer. Justitsministeren udnævner også anklageren i disciplinærsager for dommere ved de almindelige domstole samt dennes to stedfortrædere, hvilket giver justitsministeren indflydelse på indledningen af disciplinære procedurer mod dommere. Der er en ny institution, kaldet »Justitsministerens anklager i disciplinærsager«, som udnævnes af justitsministeren med henblik på at behandle specifikke sager vedrørende dommere, og som har en privilegeret stilling, eftersom dennes udnævnelse udelukker, at andre anklagere i disciplinærsager kan intervenere i en given sag. Justitsministeren kan gøre indsigelse mod en anklagers beslutning om ikke at indlede en procedure, hvilket kan medføre, at en sådan procedure forfølges uden en fastsat tidsmæssig ramme.

40. Der er også bekymring for, at de processuelle garantier for dommere i disciplinære procedurer begrænses. En disciplinær retsinstans kan navnlig gennemføre en procedure på trods af den anklagede dommers eller dennes repræsentants begrundede udeblivelse; der er mulighed for at udstede en strafferetlig kendelse og for at anvende beviser, der er tilvejebragt ved en strafbar handling mod en dommer; definitionen af de overtrædelser, der kan tilregnes en dommer, er uprægis, og justitsministeren kan i visse tilfælde anmode om en genåbning af den disciplinære procedure, hvilket indebærer, at en dom fra den disciplinære retsinstans ikke til hinder for, at den anklagede dommer senere drages til ansvar for det samme forhold.

41. De forelæggende retter har anført, at den nye disciplinærordning for dommere og de bestemmelser i loven om den øverste domstol fra 2017, loven om domstolsrådet og loven om de almindelige domstole, der er anført i forelæggelsesafgørelserne, har en afgørende betydning for de afgørelser, der skal træffes i hovedsagerne, eftersom disse afgørelser kan medføre, at de dommere, der træffer afgørelse i sagerne, omfattes af politisk begrundede disciplinære sanktioner på grundlag af disse polske

10 – De har bl.a. henvist til dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), og af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

love. Efter deres opfattelse er dette i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og det er derfor nødvendigt at foretage en fortolkning af denne bestemmelse, for at de forelæggende retter kan afsige dom i sagerne. De forelæggende retter er ligeledes af den opfattelse, at fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er relevant for hovedsagerne, eftersom artikel 267 TEUF giver dem et vist skøn med hensyn til at identificere, hvilke EU-retlige bestemmelser det er nødvendigt at fortolke for at kunne afgøre tvisterne i hovedsagerne, og at bestemmelserne i polsk ret vedrørende disciplinære procedurer mod dommere har en reel, og ikke blot hypotetisk, betydning for afgørelserne i disse sager.

42. De forelæggende retter har endvidere anført, at de er europæiske retsinstanser, eftersom sager på de områder, der er omfattet af EU-retten i henhold til i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, henhører under deres kompetence.

43. På denne baggrund har Sąd Okręgowy w Łodzi (regional domstol i Łódź) i sag C-558/18 besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU fortolkes således, at forpligtelsen til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, hvilken forpligtelse følger af nævnte bestemmelse, er til hinder for bestemmelser, som i væsentlig grad forøger risikoen for, at garantien for en uafhængig disciplinær procedure for dommere i Polen undergraves, grundet:

1) politisk indflydelse på forløbet af de disciplinære procedurer

2) risiko for, at disciplinærsystemet misbruges til en politisk kontrol af indholdet i retslige afgørelser, og

3) muligheden for at anvende beviser, der er tilvejebragt [ved en strafbar handling], i forbindelse med disciplinære procedurer mod dommerne?«

44. Sąd Okręgowy w Warszawie (regional domstol i Warszawa) har i sag C-563/18 ligeledes besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU fortolkes således, at forpligtelsen til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, hvilken forpligtelse følger af nævnte bestemmelse, er til hinder for bestemmelser, som ødelægger garantierne for en uafhængig disciplinær procedure for dommere i Polen grundet politisk indflydelse på forløbet af de disciplinære procedurer, og for, at der opstår risiko for, at disciplinærsystemet misbruges til en politisk kontrol af indholdet i retslige afgørelser?«

IV. Begivenheder efter indgivelsen af anmodningerne om præjudiciel afgørelse

45. På grundlag af punkt 24 i Domstolens henstillinger[11] har de forelæggende retter fremsendt skrivelser, der supplerede deres anmodninger om præjudiciel afgørelse, med henblik på at underrette Domstolen om, hvilke begivenheder der er indtruffet efter indgivelsen af disse anmodninger.

11 – I punkt 24 i Domstolens henstillinger hedder det i den relevante passus: »Da den præjudicielle procedure forudsætter, at der faktisk verserer en tvist for den forelæggende ret, tilkommer det sidstnævnte at underrette Domstolen om ethvert processuelt skridt, der vil kunne have indvirkning på dens egen forelæggelse, og navnlig om ethvert frafald, enhver mindelig bilæggelse af tvisten eller enhver anden årsag, som fører til, at sagen er bortfaldet.«

46. Med hensyn til sag C-558/18 har den forelæggende ret i den første skrivelse af 7. december 2018 bl.a. anført, at den stedfortrædende anklager i disciplinærsager for dommere ved de almindelige domstole havde indkaldt dommer Ewa Maiejewska, som indgav anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-558/18, til at give møde som vidne i et retsmøde den 20. september 2018 »angående begrænsningen af uafhængigheden af den afgørelse, der træffes af den dommer, som er formand for dommerkollegiet« i hovedsagen. Den pågældende anklager anmodede ligeledes retspræsidenten for Sąd Okręgowy w Łodzi (regional domstol i Łódź) om oplysninger vedrørende antallet af betalingsanmodninger mod statskassen, som var registreret hos den første afdeling for civile sager ved Okręgowy w Łodzi (regional domstol i Łódź) mellem januar 2015 og den 31. august 2018, en oversigt over sager af denne art, der var overdraget til dommer Maciejewskas afdeling, samt oplysninger om indholdet af de afgørelser, der var truffet, herunder sagsnumrene på de sager, hvor begrundelserne for dommene var anført.

47. I den anden skrivelse af 11. december 2018 har den forelæggende ret i sag C-558/18 anført, at dommer Ewa Maiejewska havde modtaget en anmodning fra den stedfortrædende anklager i disciplinærsager for dommere ved de almindelige domstole om at afgive en »skriftlig erklæring […] vedrørende en mulig overskridelse af [den forelæggende rets] kompetence, som består i en anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af denne ret i strid med betingelserne i artikel 267 [TEUF]«.

48. Med hensyn til sag C-563/18 har den forelæggende ret i den første skrivelse af 30. oktober 2018 anført, at dommer Igor Tuleya deltager i seks sager, der gennemføres af anklageren i disciplinærsager for dommere ved de almindelige domstole, hvoraf én sag vedrører begrundelsen for de forelæggende retters anmodninger om præjudiciel afgørelse i sagerne C-558/18 og C-563/18.

49. I den anden skrivelse af 12. december 2018 har den forelæggende ret i sag C-563/18 bl.a. anført, at dommer Igor Tuleya deltager i syv sager, der gennemføres af anklageren i disciplinærsager for dommere ved de almindelige domstole, og at han havde modtaget en anmodning fra den stedfortrædende anklager i disciplinærsager for dommere ved de almindelige domstole om at afgive en »skriftlig erklæring vedrørende en mulig overskridelse af [den forelæggende rets] kompetence, som består i en anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af denne ret i strid med betingelserne i artikel 267 [TEUF]«.

V. Retsforhandlingerne for Domstolen

50. Ved Domstolens afgørelse blev de foreliggende sager forenet med henblik på den skriftlige og den mundtlige forhandling samt dommen.

51. Ved kendelse af 1. oktober 2018[12] afviste Domstolens præsident de forelæggende retters begæringer om, at de foreliggende sager behandles efter den fremskyndede procedure i henhold til artikel 105, stk. 1, i Domstolens procesreglement.

52. Ved afgørelse af 12. november 2018 har Domstolens præsident besluttet at give de foreliggende sager en prioriteret behandling i henhold til artikel 53, stk. 3, i Domstolens procesreglement.

53. Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (statskassen – guvernør i provinsen Łódź), Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (indledningsvis Prokuratura Regionalna w Łodzi) (generalstatsadvokaten repræsenteret af statsadvokaturen, Polen [indledningsvis den regionale anklagemyndighed i Łódź, Polen] og Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (indledningsvis Prokuratura Okręgowa w Płocku) (generalstatsadvokaten repræsenteret af

12 – Miasto Łowicz og Prokuratura Okręgowa w Płocku (C-558/18 og C-563/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:923).

statsadvokaturen [indledningsvis den regionale anklagemyndighed i Płock]) (herefter »generalstatsadvokaten«), den nederlandske regering, Republikken Letland, Republikken Polen og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg vedrørende de præjudicielle spørgsmål i de foreliggende sager.

54. Generalstatsadvokaten, Rzecznik Praw Obywatelskich (kommissær for menneskerettigheder, Polen), Republikken Polen, EFTA-Tilsynsmyndigheden og Europa-Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 18. juni 2019[13].

VI. Sammenfatning af procesdeltagernes indlæg

A. Formalitetsindsigelser

55. Statskassen og Polen har gjort gældende, at hovedsagerne vedrører rent interne situationer og ikke er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde. Statskassen har fremhævet, at artikel 19, stk. 1, TEU ikke har nogen forbindelse med hovedsagerne, og at ingen af de undtagelser, der vedrører interne situationer i retspraksis, kan begrunde Domstolens kompetence i de foreliggende sager[14].

56. Polen har – ligesom generalstatsadvokaten – bl.a. anført, at bestemmelser om disciplinære procedurer mod dommere henhører under medlemsstaternes kompetence, og at EU-retten derfor ikke finder anvendelse på deres vurdering. Efter Polens opfattelse kan der ikke udledes særlige normer for disciplinære procedurer af artikel 19, stk. 1, TEU. Polen har under retsmødet understreget, at medlemsstaternes foranstaltninger i henhold til Domstolens praksis[15] rent faktisk, og ikke potentielt, skal falde inden for de områder, der er omfattet af EU-retten i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Generalstatsadvokaten har endvidere gjort gældende, at medlemsstaternes kompetence med hensyn til organiseringen af retsvæsenet ikke blev ændret gennem Lissabontraktaten, som afspejlet i Lissabondommen fra den tyske forbundsdomstol i forfatningsretlige sager[16].

57. Kommissionen har – dog uden at fremsætte en formel indsigelse – for fuldstændighedens skyld anført, at hovedsagerne ikke falder inden for de områder, der er omfattet af EU-retten i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Den har med hensyn til sag C-558/18 påpeget, at udøvelsen af opgaver inden for den offentlige forvaltning ikke er omfattet af EU-retten og navnlig ikke udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF. Ligeledes har Kommissionen med hensyn til sag C-563/18 anført, at hovedsagen vedrører polsk strafferet og navnlig ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 4, litra b), i Rådets rammeafgørelse 2008/841/RIA af 24. oktober 2008 om bekæmpelse af organiseret kriminalitet (EUT 2008, L 300, s. 42) eller artikel 7, stk. 4, 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).

13 – Selv om disciplinærafdelingen ikke er part i hovedsagerne og derfor ikke kan deltage i de foreliggende sager i overensstemmelse med Domstolens procesreglement, har Domstolens præsident ved afgørelse af 14.6.2019 besluttet at godkende et dokument indleveret af Polen fra disciplinærafdelingen, nemlig beslutning nr. 8 fra dommerkollegiet ved den øverste domstols disciplinærafdeling af 4.6.2019, som indeholder afdelingens holdning vedrørende de foreliggende sager (jf. fodnote 17 og 30 i nærværende forslag til afgørelse).

14 – Statskassen har bl.a. henvist til dom af 18.10.1990, Dzodzi (C-297/88 og C-197/89, EU:C:1990:360), af 5.12.2006, Cipolla m.fl. (C-94/04 og C-202/04, EU:C:2006:758), og af 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).

15 – Polen har bl.a. henvist til dom af 29.5.1997, Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, præmis 16), og af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 39 og 40).

16 – BVerfG, dom af 30.6.2009 (2 BvE 2/08), BVerfE 123, 267.

58. Statskassen, generalstatsadvokaten, Polen og Kommissionen har gjort gældende, at de præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, da de er hypotetiske og ikke har nogen forbindelse med hovedsagerne [17].

59. Statskassen, generalstatsadvokaten og Polen har gjort gældende, at de forelæggende retter bl.a. ikke har redegjort for grundene til at undersøge spørgsmålet om fortolkningen af artikel 19, stk. 1, TEU eller forbindelsen mellem denne EU-retlige bestemmelse og den nationale lovgivning, der finder anvendelse på hovedsagerne, således som det kræves i retspraksis, artikel 94 i Domstolens procesreglement og Domstolens henstillinger.

60. Statskassen, generalstatsadvokaten og Polen har endvidere gjort gældende, at Domstolens svar ikke er nødvendigt for at afgøre tvisterne i hovedsagerne, eftersom disse tvister ikke har nogen forbindelse med disciplinærordningen i Polen, og de berørte dommere ikke på nuværende tidspunkt er genstand for disciplinære procedurer. Efter deres opfattelse vedrører forelæggelserne dommernes subjektive frygt for, at der potentielt kunne indledes disciplinære procedurer, hvilket er hypotetiske begivenheder, og Domstolen har behandlet lignende situationer i Falciola-sagen [18] og Nour-sagen [19], hvilket førte til, at Domstolen afviste de præjudicielle spørgsmål. De har ligeledes hævdet, at hvis nationale retsinstanser kunne forelægge spørgsmål, der ikke har nogen forbindelse med tvisterne i hovedsagerne, ville dette undergrave formålet med den præjudicielle procedure. Statskassen har understreget, at Domstolens praksis [20], der lemper betingelsen om de præjudicielle spørgsmåls relevans for hovedsagens afgørelse, ikke finder anvendelse på de foreliggende sager.

61. Polen og Kommissionen har understreget, at den omstændighed, at de forelæggende retter kan afgøre spørgsmål vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, ikke er tilstrækkelig til at godtgøre, at de præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, eftersom de skal være relevante og nødvendige for afgørelsen af de tvister, der verserer for de forelæggende retter. Generalstatsadvokaten og Kommissionen har endvidere gjort gældende, at de foreliggende sager adskiller sig fra Associação Sindical dos Juízes Portugueses-sagen [21], eftersom fortolkningen af artikel 19, stk. 1, TEU i den pågældende sag var relevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

62. Kommissionen har gjort gældende, at artikel 19, stk. 1, TEU ikke er relevant for genstanden for tvisterne i hovedsagerne eller noget præjudicielt spørgsmål (quaestio in limine litis), der vedrører disse tvister. Efter Kommissionens opfattelse ville Domstolens svar udgøre et responsum vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål og overskride grænserne for den præjudicielle forelæggelsesmekanisme i henhold til artikel 267 TEUF som omhandlet i retspraksis [22]. Den har medgivet, at det ikke kan udelukkes, at de forelæggende retters bekymringer med hensyn til muligheden for at blive genstand for disciplinære procedurer er reelle, men er af den opfattelse, at denne omstændighed ikke ændrer det forhold, at de præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling. Kommissionen har under retsmødet understreget, at de forelæggende retter ikke har anført noget, der kunne foranledige dem til at træffe afgørelse som følge af et svar fra Domstolen vedrørende fortolkningen af artikel 19, stk. 1, TEU.

63. Den polske kommissær for menneskerettigheder og EFTA-Tilsynsmyndigheden har gjort gældende, at de præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

17 – Disciplinærafdelingen har i den beslutning, der indeholder dens holdning vedrørende de foreliggende sager (jf. fodnote 13 i nærværende forslag til afgørelse), bl.a. gjort gældende, at de præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling og er uden genstand, da de rejser sig i sager uden nogen forbindelse med EU-retten, og at de er abstrakte og hypotetiske, eftersom de ikke vedrører tvisterne i hovedsagerne, men derimod retsvæsenets organisation i en medlemsstat. hvilket henhører under denne medlemsstats enekompetence.

18 – Kendelse af 26.1.1990 (C-286/88, EU:C:1990:33).

19 – Kendelse af 25.5.1998 (C-361/97, EU:C:1998:250).

20 – Statskassen har henvist til dom af 16.12.2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723), og af 17.2.2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85).

21 – Dom af 27.2.2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

22 – Kommissionen har bl.a. henvist til dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400), og af 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

64. Den polske kommissær for menneskerettigheder har gjort gældende, at Falciola-dommen [23] ikke finder anvendelse på de foreliggende sager, eftersom den blev afsagt, inden artikel 19, stk. 1, TEU blev indført i traktaterne. Efter hans opfattelse er der et EU-retligt element i de foreliggende sager, hvilket først og fremmest skyldes behovet for at garantere den effektive virkning af artikel 19, stk. 1, TEU og den præjudicielle procedure i henhold til artikel 267 TEUF. Som følge af Associação Sindical dos Juízes Portugueses-dommen [24] finder beskyttelsen af domstolenes uafhængighed i henhold til artikel 19, stk. 1, TEU anvendelse, når den nationale lovgiver overlader EU-retlige spørgsmål til en ret, og den omfatter alle de judicielle funktioner, der udøves af den nationale ret, således at denne bestemmelse ikke fratages sin effektive virkning. Efter hans opfattelse skal dommere, der er beskyttet af artikel 19, stk. 1, TEU, også kunne indlede den præjudicielle procedure uden at udsætte sig for risici, og fraværet af disse garantier udgør i sig selv et EU-retligt element i de foreliggende sager, uanset at der var indledt undersøgelser mod de forelæggende dommere.

65. Den polske kommissær for menneskerettigheder har endvidere gjort gældende, at de præjudicielle spørgsmål ikke er hypotetiske, og at Domstolens svar er nødvendigt for, at de forelæggende retter kan træffe en afgørelse inden for rammerne af beskyttelsen af domstolenes uafhængighed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Han har understreget, at hvis dommere kun kunne rejse spørgsmålet om domstolenes uafhængighed inden for rammerne af disciplinære procedurer mod dem, ville dette være i strid med Unibet-dommen [25], hvor Domstolen fastslog, at en påberåbelse af den nationale lovgivnings uforenelighed med EU-retten, når den enkelte risikerer visse sanktioner, ikke er tilstrækkelig til at sikre en effektiv retsbeskyttelse.

66. EFTA-Tilsynsmyndigheden har gjort gældende, at det følger af dommen i sagen Associação Sindical dos Juízes Portugueses [26], at domstolenes uafhængighed er udelelig. Efter dens opfattelse optræder de nationale retsinstanser til enhver tid som EU-retsinstanser og ikke kun, når de træffer afgørelse i sager, der specifikt vedrører EU-retten. Den har således gjort gældende, at de foreliggende sager kan antages til realitetsbehandling, eftersom spørgsmålet om, hvilke krav der stilles til domstolenes uafhængighed med hensyn til de nationale retsinstanser, klart er et EU-retligt spørgsmål.

B. Realiteten

67. Den polske kommissær for menneskerettigheder har anført, at de præjudicielle spørgsmål bør besvares bekræftende. Han er på baggrund af Domstolens praksis [27] af den opfattelse, at de polske foranstaltninger vedrørende disciplinære procedurer ikke sikrer, at dommere er beskyttet mod en alt for omfattende kontrol fra de udøvende myndigheders side. Han har bl.a. gjort gældende, at justitsministeren udnævner dommere til disciplinære retsinstanser ved appelinstanserne for en bestemt periode, men at mandatet ophører, hvis dommeren bliver genstand for disciplinære sanktioner, og at der har været situationer, hvor dommere har afslået at indlede en disciplinær procedure mod en anden dommer og efterfølgende selv er blevet genstand for en disciplinær procedure. Han har endvidere påpeget, at justitsministeren udnævner anklageren i disciplinærsager for dommere ved de almindelige domstole og de to stedfortrædere og kan gøre indsigelse mod en beslutning truffet af en anklager i disciplinærsager om ikke at indlede en disciplinær procedure, hvilket medfører, at en sådan disciplinær procedure skal indledes, og at justitsministerens indstillinger med hensyn til procedurens forløb er bindende for den pågældende anklager.

23 – Kendelse af 26.1.1990 (C-286/88, EU:C:1990:33).

24 – Dom af 27.2.2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 40).

25 – Dom af 13.3.2007 (C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 62 og 64).

26 – Dom af 27.2.2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 37 og 40).

27 – Den polske kommissær for menneskerettigheder har henvist til dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 67).

68. Desuden kan justitsministeren ifølge den polske kommissær for menneskerettigheder udnævne justitsministerens anklager i disciplinærsager, hvilket udelukker, at andre anklagere i disciplinærsager kan intervenere, og medfører, at den disciplinære procedure skal indledes. Han har gjort gældende, at en disciplinær procedure kan indledes uden en fastsat tidsmæssig ramme, hvilket er i strid med kravet om, at sager skal afgøres inden for en rimelig frist, og at justitsministeren kan anmode om genoptagelse af en disciplinær procedure, hvilket gør det muligt at kritisere en dommer for de samme overtrædelser i tilfælde af nye omstændigheder eller beviser.

69. Den polske kommissær for menneskerettigheder har endvidere anført, at der ikke foreligger de nødvendige garantier for dommeres ret til forsvar i disciplinære procedurer. Han har navnlig gjort gældende, at den disciplinære retsinstans kan træffe afgørelse på trods af den anklagede dommers eller dennes repræsentants begrundede udeblivelse, og har med henvisning til artikel 115c i loven om de almindelige domstole anført, at det ikke er berettiget at anvende beviser fra en straffesag i en disciplinær procedure vedrørende en dommers professionelle forseelser. Efter hans opfattelse er de institutionelle aspekter af disciplinærordningen ligeledes problematiske, herunder anvendelsen af lægdommere i disciplinærafdelingen, eftersom der kræves juridisk viden for at kunne afgøre disciplinærsager, og det forhold, at præsidenten for disciplinærafdelingen udpeger den disciplinære retsinstans i første instans, hvilket rejser tvivl om, hvorvidt en sådan retsinstans er en ved lov oprettet domstol.

70. Generalstatsadvokaten har gjort gældende, at den polske disciplinærordning for dommere opfylder de garantier for domstolenes uafhængighed, der fremgår af Domstolens praksis [28], sammen med de standarder, der følger af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol [29]. Generalstatsadvokaten har bl.a. påpeget, at justitsministeren kan indlede en disciplinær procedure og gøre indsigelse mod en beslutning om ikke at indlede en sådan procedure, men ikke kan afgøre udfaldet af proceduren og heller ikke indføre sanktioner mod en dommer. Efter generalstatsadvokatens opfattelse har Polens reformer af disciplinærordningen til formål at forbedre dommernes ansvarlighed. Generalstatsadvokaten har under retsmødet understreget, at dommere ikke har noget disciplinært ansvar for indholdet af deres afgørelser, og at ingen har været genstand for en disciplinær procedure for at have indgivet anmodninger om præjudiciel afgørelse; undersøgelsesproceduren vedrørende dommere i de foreliggende sager var en anden og tilsigtede at klarlægge, hvorfor forelæggelserne var identiske.

71. Polen har gjort gældende, at det polske retssystem ikke indeholder bestemmelser, der tilsidesætter garantierne for uafhængige disciplinære procedurer mod dommere, eller som øger risikoen for tilsidesættelser af disse garantier. Efter medlemsstatens opfattelse henviser anmodningerne til foranstaltninger, som ikke findes i Polen, og som er hypotetiske, eftersom de ikke angiver, hvilke konkrete garantier der er blevet tilsidesat, og hvordan de er blevet tilsidesat. Endvidere har Polen gjort gældende, at det er vanskeligt at besvare påstandene i anmodningerne, da de består af et udvalg af visse bestemmelser i polsk ret vedrørende disciplinære procedurer, sammen med subjektive vurderinger, der har til formål at rejse en generel kritik af reformen af retsvæsenet i Polen.

72. Polen har bl.a. anført, at hverken justitsministeren eller et andet organ inden for den udøvende magt træffer afgørelse om disciplinære procedurer eller anvender disciplinære sanktioner over for dommere. Polen har påpeget, at det følger af artikel 110 og 110a i loven om de almindelige domstole, at disciplinære retsinstanser ved appeldomstolene træffer afgørelse om disciplinære procedurer vedrørende dommere ved de almindelige domstole, og at disciplinærafdelingen i visse tilfælde træffer afgørelse om sådanne procedurer. Ifølge Polen udnævnes dommere i disciplinærafdelingen i overensstemmelse med den polske forfatnings artikel 179 af præsidenten for Republikken Polen, og

28 – Generalstatsadvokaten har henvist til dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 67).

29 – Generalstatsadvokaten har henvist til Menneskerettighedsdomstolens dom af 25.9.2018, Denisov mod Ukraine (CE:ECHR:2018:0925JUD007663911), og af 9.1.2013, Oleksandr Volkov mod Ukraine (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211).

efter høring af domstolsrådet udnævner justitsministeren dommere til disciplinære retsinstanser ved appelinstanserne for en periode på seks år blandt dommere ved de almindelige domstole med mindst ti års anciennitet og som sådan blandt dommere, der er udnævnt til dette embede i overensstemmelse med den polske forfatning. Efter Polens opfattelse er dommere, der træffer afgørelse om disciplinære procedurer mod dommere, omfattet af de formelle garantier for uafhængighed [30], herunder udnævnelse for en ubegrænset periode, uafsættelighed, immunitet, aflønning og forpligtelse til at forblive upolitisk [31].

73. Polen har fremhævet, at hverken justitsministeren eller nogen anden politiker udøver indflydelse på de disciplinære retsinstanser og dommerne ved sådanne retsinstanser, navnlig på grund af følgende: 1) De fastlægger ikke sammensætningen af de disciplinære retsinstanser, som i henhold til artikel 111 i loven om de almindelige domstole fastlægges ved lodtrækning fra en liste over dommere ved en given retsinstans, 2) de kan ikke udstede retningslinjer til dommere ved disciplinære retsinstanser, 3) de kan ikke afsætte dommere ved disciplinære retsinstanser, 4) de kan ikke afskedige en dommer ved en disciplinær retsinstans fra en sag, som denne behandler, og 5) de har ikke ret til at kontrollere de disciplinære retsinstansers virksomhed.

74. Polen har medgivet, at justitsministeren har visse beføjelser til at indlede en disciplinær procedure, eftersom vedkommende kan kræve, at en anklager i disciplinærsager indleder en undersøgelse, gøre indsigelse mod denne anklagers beslutning om ikke at indlede en disciplinær procedure eller udpege justitsministerens anklager i disciplinærsager til at behandle en bestemt sag. Polen har dog understreget, at justitsministeren udøver indirekte indflydelse, hovedsagelig ved at gøre indsigelse mod beslutningen om ikke at indlede en disciplinær procedure, og ikke har nogen indflydelse på udfaldet af en procedure, der er indledt af en anklager i disciplinærsager, eller den disciplinære retsinstans afgørelse. Polen har under retsmødet anført, at justitsministerens anklager i disciplinærsager udnævnes i situationer, hvor det er nødvendigt at fokusere på én procedure, og at dette organ blev oprettet for at lette arbejdsbyrden for anklagere i disciplinærsager og behandle sager, der omhandler komplekse retlige og faktiske omstændigheder.

75. Polen har anført, at dommere er omfattet af de processuelle garantier for retten til en retfærdig rettergang i en disciplinær procedure. Medlemsstaten har gjort gældende, at sager afgøres af en domstol, der handler på grundlag af loven om de almindelige domstole, at de dommere, der træffer afgørelse i disse sager, er omfattet af garantierne om upartiskhed og uafhængighed, og at disciplinære procedurer er offentlige i henhold til artikel 116, stk. 1, i loven om de almindelige domstole. Polen har påpeget, at den disciplinære procedure overholder princippet om processuel ligestilling og princippet ne bis in idem, og at den anklagede dommer kan udpege en forsvarer blandt dommere, anklagere, advokater eller juridiske rådgivere og ved sygdom har ret til en af retten beskikket forsvarer i henhold til artikel 113, stk. 1 og 2, i loven om de almindelige domstole; den pågældende dommer er ligeledes omfattet af uskyldsformodningen og kan til prøvelse af afgørelsen fra den disciplinære retsinstans i første instans iværksætte en appel, som skal behandles inden for en frist på to måneder fra indgivelsen heraf i henhold til artikel 121 i loven om de almindelige domstole. Ifølge Polen har den definition af disciplinære forseelser, der er fastsat i artikel 107 i loven om de almindelige domstole, været uændret i mange år og sikrer fleksibilitet og forudsigelighed. Polen har under retsmødet understreget, at der ikke er noget disciplinært ansvar for indholdet af retslige afgørelser.

30 – Disciplinærafdelingen har i den beslutning, der indeholder dens holdning vedrørende de foreliggende sager (jf. fodnote 13 i nærværende forslag til afgørelse), bl.a. gjort gældende, at disciplinærafdelingens dommere er omfattet af samtlige garantier for uafhængighed i henhold til de samme regler som andre afdelinger i den øverste domstol, og at denne afdeling opfylder samtlige EU-retlige krav om sikring af en effektiv retsbeskyttelse for parterne, herunder i disciplinærsager vedrørende dommere.

31 – Polen har henvist til den polske forfatnings artikel 178, stk. 2 og 3, artikel 179, artikel 180 og artikel 181.

76. Med hensyn til de forelæggende retters skrivelser, der supplerede deres anmodninger om præjudiciel afgørelse, har Polen anført, at anklageren i disciplinærsager for dommere ved de almindelige domstole svarede på oplysningerne i disse skrivelser i en meddelelse »om undersøgelsesprocedurerne med deltagelse af dommer Ewa Maciejewska og dommer Igor Tuleya i forbindelse med forelæggelsen af præjudicielle spørgsmål for Den Europæiske Unions Domstol« [32]. Polen har gjort gældende, at formålet med undersøgelsen ifølge den pågældende meddelelse var at fastslå, om nogen dommere havde forsøgt at udøve indflydelse på de forelæggende dommere for at påvirke indholdet af dommene i de sager, hvor disse spørgsmål var stillet. Polen har anført, at mistanken om en disciplinær forseelse opstod, fordi forelæggelsesafgørelserne praktisk talt var identiske. Endvidere har Polen gjort gældende, at den stedfortrædende anklager i disciplinærsager for dommere ved de almindelige domstole afsluttede undersøgelsen, da der ikke kunne konstateres nogen disciplinær forseelse, og at de pågældende dommere i disse procedurer optrådte som vidner og ikke som anklagede dommere. Polen har desuden påpeget, at disse dommere ikke på nuværende tidspunkt er genstand for disciplinære procedurer og kun er blevet afhørt som vidner i sager vedrørende andre dommere.

77. Letland har foreslået, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål med, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at en medlemsstat er forpligtet til at sikre, at disciplinærordningen for dommere respekterer garantierne for domstolenes uafhængighed. Denne medlemsstat har understreget, at en sådan ordning skal overholde de garantier, der følger af Domstolens praksis [33], således som det fremgår af den lettiske disciplinærordning. Letland har anført, at retslige afgørelser i princippet ikke medfører et disciplinært ansvar for dommere, og at kun åbenbare og uundskyldelige forseelser kan omfattes af dette ansvar [34]. Denne medlemsstat har fremhævet forbindelsen mellem domstolenes uafhængighed og princippet om magtens deling og retsstatsprincippet som anerkendt i bl.a. lettisk ret og EU-retten [35].

78. Nederlandene har foreslået, at de præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende [36]. Nederlandene er af den opfattelse, at det følger af Domstolens praksis [37], at nationale foranstaltninger, der – som forklaret af de forelæggende retter – indebærer eller tillader politisk indflydelse på disciplinære procedurer mod dommere, og som kan misbruges til at udøve politisk kontrol med indholdet af retslige afgørelser, er i strid med princippet om domstolenes uafhængighed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU samt artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

32 – NR RDSP 713-53/18, 17.12.2018, findes på http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2018/12/Komunikat-Rzecznika-Dysc-z-1712.pdf

33 – Letland har henvist til dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 67).

34 – Letland har bl.a. henvist til Venedigkommissionen, direktoratet for menneskerettigheder og OSCE's Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder, fælles udtalelse nr. 755/2014 af 24.3.2014 om lovforslaget om disciplinært ansvar for dommere i Republikken Moldova, CDL-AD(2014)006, og Venedigkommissionens udtalelse nr. 825/2015 af 21.12.2015 om lovene om disciplinært ansvar og evaluering af dommere i »Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien«, CDL-AD(2015)042.

35 – Letland har bl.a. henvist til dom af 18.1.2010 fra Satversmes tiesa (forfatningsdomstol, Letland), nr. 2009-11-01, og til dom af 19.9.2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587), af 6.3.2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158), og af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

36 – Nederlandene har i det skriftlige indlæg anført, at man ikke har taget stilling til punkt 3 i det præjudicielle spørgsmål i sag C-558/18 vedrørende muligheden for at anvende beviser, der er tilvejebragt ved en strafbar handling, i forbindelse med disciplinære procedurer mod dommere, da materialet ikke er tilstrækkeligt til at kunne give et svar.

37 – Nederlandene har henvist til dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 48-54, 63-67).

79. EFTA-Tilsynsmyndigheden har fremhævet betydningen af domstolenes uafhængighed for overholdelsen af retsstatsprincippet, således som det er anerkendt i EØS' og EU's retsorden [38]. Myndigheden har udtrykt bekymring for, at en række elementer i den polske disciplinærordning for dommere – på grundlag af Domstolens praksis [39] – ikke er i overensstemmelse med kravene om domstolenes uafhængighed. Der er bl.a. tale om følgende elementer: 1) Den disciplinære forseelse i form af professionel forseelse er ikke klart defineret, 2) der synes at være en forbindelse mellem den part, der er ansvarlig for disciplinære procedurer, og den udøvende magt hvad angår disciplinærafdelingens sammensætning og den udøvende magts udnævnelse af anklagere i disciplinærsager med henblik på undersøgelse af sager og resultatet af undersøgelserne, 3) anvendelsen af beviser fra straffesager eller operationel kontrol i disciplinære procedurer, 4) bekymringer med hensyn til disciplinærafdelingens uafhængighed, og 5) de disciplinære sanktioner er alvorlige, og procedurer kan genoptages til anklagede dommeres ugunst.

80. EFTA-Tilsynsmyndigheden har anført, at der bør tages hensyn til det samlede billede af de ændringer af loven, der vedrører retsvæsenet i Polen, og at der – hvis hver ændring blev vurderet hver for sig uden at tage hensyn til de kumulative virkninger – er risiko for, at der ikke tages tilstrækkeligt hensyn til den fulde virkning af det, der synes at være en række koordinerede foranstaltninger. Myndigheden har ligeledes understreget, at den omstændighed, at de forelæggende retter blev anmodet om at afgive skriftlige erklæringer vedrørende de præjudicielle spørgsmål, har en afskrækkende virkning.

81. Kommissionen har subsidiært under retsmødet anført, at disciplinærordningen i Polen i henhold til Domstolens praksis [40] er i strid med princippet om domstolenes uafhængighed, da den ikke giver de nødvendige garantier for at undgå risikoen for, at ordningen misbruges til en politisk kontrol af indholdet af retslige afgørelser. På baggrund heraf har Kommissionen anført, at den indledte en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF mod Polen med påstand om, at den nye disciplinærordning for dommere er i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47 [41].

82. Kommissionen har sammenfattet sine påstande i forbindelse med denne procedure og navnlig gjort følgende gældende: 1) Polsk lovgivning gør det muligt på det disciplinære plan at drage dommere ved de almindelige domstole til ansvar for indholdet af deres retslige afgørelser, herunder anmodninger om præjudiciel afgørelse, 2) disciplinærafdelingen opfylder ikke kravene om domstolenes uafhængighed i henhold til EU-retten, jf. de verserende forenede sager C-585/18, C-624/18 og C-625/18, A.K. m.fl. (spørgsmålet, om den øverste domstols disciplinærafdeling er uafhængig), 3) den polske disciplinærordning garanterer ikke, at en ved lov oprettet domstol træffer afgørelse i første instans i en disciplinær procedure mod en dommer ved en almindelig domstol, eftersom præsidenten for disciplinærafdelingen ad hoc og skønsmæssige fastsætter, hvilken disciplinær retsinstans der skal behandle sagen, og 4) dommeres processuelle rettigheder i disciplinære procedurer er begrænset, eftersom denne ordning ikke længere garanterer, at sager behandles inden for en rimelig frist, og de anklagede dommeres ret til forsvar påvirkes.

38 – EFTA-tilsynsmyndigheden har bl.a. henvist til EFTA-Domstolens afgørelse af 14.2.2017, Pascal Nobile mod DAS Rechtsschutz-Versicherungs, E-21/16, og til dom af 19.9.2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587), og af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

39 – EFTA-Tilsynsmyndigheden har henvist til dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 67).

40 – Kommissionen har henvist til dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 67).

41 – Pressemeddelelse – Retsstatsprincippet: Europa-Kommissionen indleder traktatbrudsprocedure for at beskytte dommere i Polen mod politisk kontrol, 3.4.2019 (findes på http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_en.htm).

VII. Bedømmelse

83. Jeg er nået til den konklusion, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse i de foreliggende sager ikke kan antages til realitetsbehandling, da Domstolen ikke har tilstrækkelige faktiske og retlige oplysninger til at kunne afgøre, om der foreligger en tilsidesættelse af medlemsstaternes forpligtelse til at garantere domstolenes uafhængighed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

84. Nærmere bestemt har den omstændighed, at forelæggelsesafgørelserne ikke indeholder nogen forklaring af forbindelsen mellem de pågældende nationale foranstaltninger og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, hvilket ikke er i overensstemmelse med kravene i artikel 94, litra c), i Domstolens procesreglement, medført, at de forelæggende retter har forelagt generelle spørgsmål. Et svar fra Domstolen på disse spørgsmål ville således udgøre et responsum, hvilket er udelukket i henhold til artikel 267 TEUF.

85. Min bedømmelse er opdelt i to dele. Først vil jeg i afsnit A undersøge, om situationen i hovedsagen er omfattet af det materielle anvendelsesområde for EU-retten og navnlig artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Dernæst vil jeg i afsnit B foretage en vurdering af, om anmodningerne om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling. I forbindelse med drøftelsen i afsnit B vil det fremgå, hvorfor der ikke er tilstrækkelige oplysninger i sagsakterne til at foretage en materiel vurdering af, om der foreligger en strukturel tilsidesættelse af domstolenes uafhængighed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Af denne grund vil jeg ikke tage stilling til, hvorvidt de garantier, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, er blevet tilsidesat.

A. Situationen i hovedsagen er omfattet af det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU

86. Efter min opfattelse er situationen i hovedsagen omfattet af det materielle anvendelsesområde for EU-retten og nærmere bestemt artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

87. I dom af 24. juni 2019, Kommissionen mod Polen (den øverste domstols uafhængighed) (sag C-619/18)[42] fastslog Domstolen med hensyn til 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 den situation, hvori medlemsstaterne gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1. I dommens præmis 51 fastslog Domstolen følgende:

»I modsætning til det af Republikken Polen og Ungarn i denne henseende anførte, spillede den omstændighed, at de i den sag, der gav anledning til dom af 27. februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), omhandlede nationale foranstaltninger vedrørende nedsættelse af lønningerne blev vedtaget af tvingende årsager knyttet til den omhandlede medlemsstats uforholdsmæssige budgetunderskud og i forbindelse med et EU-program om finansiel støtte til denne medlemsstat, *ikke*, således som det fremgår af den nævnte doms præmis 29-40, *nogen* rolle ved den fortolkning, som foranledigede Domstolen til at fastslå, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU fandt anvendelse i den pågældende sag. Denne konklusion beroede på den omstændighed, at den i den nævnte sag berørte nationale instans, nemlig Tribunal de Contas (revisionsret, Portugal), med forbehold af den undersøgelse, som det tilkom den forelæggende ret i den sag at foretage, som retsinstans *kunne* træffe afgørelse vedrørende spørgsmål om anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, og som således vedrørte områder, der var omfattet af EU-retten (jf. i denne retning dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 40)«[43].

42 – EU:C:2019:531, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis.

43 – Min fremhævelse.

88. Det, der er værd at bemærke i den ovennævnte dom, er, at Domstolen afviste de af Polen og Ungarn fremførte argumenter om, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU fandt anvendelse i sagen Associação Sindical dos Juízes Portugueses, da de omhandlede nationale foranstaltninger vedrørende nedsættelse af lønningerne, der gav anledning til Domstolens dom i sagen, blev vedtaget på grund af krav om at begrænse den omhandlede medlemsstats uforholdsmæssige budgetunderskud i forbindelse med et EU-program om finansiel støtte. Domstolen konstaterede derimod, at det væsentlige i Associação Sindical dos Juízes Portugueses-sagen var, at det pågældende nationale organ i denne sag som retsinstans – som jeg forstår i henhold til artikel 267 TEUF – »kunne« træffe afgørelse vedrørende spørgsmål om anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, og som således vedrørte områder, der var omfattet af EU-retten.

89. Det samme gælder de forelæggende retter i de foreliggende sager (jf. punkt 42 i nærværende forslag til afgørelse). Det er ubestridt, at de er organer, der som retsinstanser i henhold til artikel 267 TEUF »kunne« træffe afgørelse vedrørende spørgsmål om anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten. De forelæggende retter er derfor i princippet omfattet af det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og denne bestemmelse finder anvendelse i de foreliggende sager.

90. Når dette er sagt, er jeg af den opfattelse, at Domstolen hverken i dommen i sagen Associação Sindical dos Juízes Portugueses eller i dommen i sagen Kommissionen mod Polen (den øverste domstols uafhængighed) (sag C-619/18) fastslog, at det brede materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU erstattede – eller for den sags skyld mildnede – Domstolens regler vedrørende antagelsen til realitetsbehandling af anmodninger om præjudiciel afgørelse. Det er dette aspekt – som ikke var til stede i den sag, der gav anledning til mit forslag til afgørelse sagen A.K. m.fl. (spørgsmålet, om den øverste domstols disciplinærafdeling er uafhængig)[44], en anden anmodning om præjudiciel afgørelse fra en polsk domstol om, hvorvidt polske foranstaltninger er i overensstemmelse med kravene om domstolenes uafhængighed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – som er til hinder for, at Domstolen kan træffe afgørelse om, hvorvidt artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er blevet tilsidesat i disse sager. Dette vil blive behandlet nedenfor i afsnit B i nærværende forslag til afgørelse.

91. Det brede materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU indebærer ligeledes – i modsætning til statskassens argumenter – at Domstolens praksis vedrørende de såkaldte interne situationer og navnlig Ullens de Schooten-dommen[45] ikke finder anvendelse på situationen i hovedsagerne. Denne retspraksis vedrører Domstolens mulighed for at besvare anmodninger om præjudiciel afgørelse under omstændigheder, der kan anses for at være en undtagelse fra den generelle regel om, at interne situationer, hvor alle elementerne i en bestemt sag er begrænset til en enkelt medlemsstat, falder uden for EU-rettens anvendelsesområde. Denne retspraksis findes hovedsagelig i forbindelse med anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrørende EU's bestemmelser om fri bevægelighed og andre EU-retlige områder, hvor der i princippet kræves et grænseoverskridende element[46]. De foreliggende sager vedrører anvendelsesområdet for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Dette kan pr. definition ikke anses for at være en rent intern situation.

44 – C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:551. I disse sager var det ikke omtvistet, at de præjudicielle spørgsmål kunne antages til realitetsbehandling, da der var en klar forbindelse mellem EU-retten, nemlig Rådets direktiv 2000/78/EF af 27.11.2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT 2000, L 303, s. 16), og de tvister, der skulle afgøres i hovedsagen. På denne baggrund er jeg fortsat af den opfattelse, at Domstolen i disse sager kan træffe afgørelse om – ud over den påståede tilsidesættelse af chartrets artikel 47 – hvorvidt der har været tale om en strukturel tilsidesættelse af domstolenes uafhængighed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Jf. endvidere punkt 125 i nærværende forslag til afgørelse.

45 – Dom af 15.11.2016 (C-268/15, EU:C:2016:874, præmis 49-55); jf. tillige dom af 20.9.2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754).

46 – Jf. S. Iglesias Sánchez, »Purely Internal Situations and the Limits of EU Law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned?«, *European Constitutional Law Review*, bind 14, 2018, s. 7-36, navnlig s. 14-28. For yderligere diskussion jf. f.eks. E. Dubout, »Voyage en eaux troubles: vers une épuration des situations« purement » internes?: CJUE, gde ch., 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, aff. C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874«, *Revue des affaires européennes*, nr. 4, 2016, s. 679-693; J. Krommendijk, »Wide Open and Unguarded Stand our Gates: The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations«, *German Law Journal*, Vol. 18, 2017, s. 1359-1394; L. Potvin-Solis, »Qualification des situations purement internes«, i E. Neframi, udg., *Renvoi préjudiciel et marge d'appréciation du juge national*, Larcier, 2015, s. 39-99.

92. Dette er tilfældet, fordi »de områder, der er omfattet af EU-retten« i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, omfatter en kompetence for Domstolen til at træffe afgørelse om strukturelle tilsidesættelser af garantierne for domstolenes uafhængighed, idet artikel 19 TEU er et konkret udtryk for retsstatsprincippet, én af de grundlæggende værdier, som Den Europæiske Union bygger på i henhold til artikel 2 TEU, og medlemsstaterne er i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU forpligtet til at tilvejebringe »den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse« [47]. Strukturelle tilsidesættelser af domstolenes uafhængighed påvirker uvægerligt den præjudicielle forelæggelsesmekanisme i henhold til artikel 267 TEUF og dermed de nationale retsinstansers mulighed for at optræde som EU-retsinstanser.

93. I denne henseende kan jeg tiltræde den polske kommissær for menneskerettigheders argumenter i punkt 64 i nærværende forslag til afgørelse, om betydningen af »de områder, der er omfattet af EU-retten« i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU [48], men ikke tilslutte mig generalstatsadvokatens og Polens argumenter i punkt 56 i nærværende forslag til afgørelse, hvorefter en afgørelse om, at hovedsagerne er omfattet af det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, ville påvirke kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne. Grunden hertil er, at EU-retten påvirker medlemsstaternes kompetence til at organisere deres retsvæsen under de her beskrevne afgrænsede omstændigheder.

94. Det bekymrer mig derfor ikke, at tvisterne i hovedsagerne vedrører anvendelsen af bestemmelser i polsk ret inden for offentlig forvaltning i sag C-558/18 og i polsk strafferet i sag C-563/18. Som præciseret af Domstolen i præmis 51 i dommen i sagen Kommissionen mod Polen (den øverste domstols uafhængighed) (sag C-619/18) og gengivet i punkt 87 i nærværende forslag til afgørelse, er det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ikke på nogen måde knyttet til spørgsmålet om, hvorvidt den materielle tvist, hvor domstolenes uafhængighed anfægtes, vedrører EU-retten. Som anført i punkt 88 og 89 i nærværende forslag til afgørelse, har artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU et bredt anvendelsesområde. Spørgsmålet om, hvorvidt tilsidesættelsen af domstolenes uafhængighed er af strukturel karakter og dermed i strid med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, er et særskilt spørgsmål (jf. punkt 125 i nærværende forslag til afgørelse).

95. Lighederne mellem de foreliggende sager og Domstolens domme i Falciola-sagen [49] og Nour-sagen [50] er således ikke direkte relevante for situationen i hovedsagerne, idet disse domme blev afsagt inden Domstolens domme i sagen Associação Sindical dos Juízes Portugueses og i sagen Kommissionen mod Polen (den øverste domstols uafhængighed) (sag C-619/18).

96. I kendelsen af 26. januar 1990 afsagt af Domstolen i plenum i Falciola-sagen [51] vedrørte tvisten ved den forelæggende ret anvendelsen af EU-retlige bestemmelser om offentlige udbud, men det fremgik af forelæggelsesafgørelsen, at de præjudicielle spørgsmål havde til formål at fastslå, om de nationale dommere kunne udøve deres hverv som EU-dommere uafhængigt og upartisk til trods for vedtagelsen af den italienske lovgivning om domstolenes ansvar. Domstolen fastslog, at de præjudicielle spørgsmål var uden forbindelse til hovedsagen, eftersom de ikke vedrørte fortolkningen af de omhandlede EU-retlige bestemmelser om offentlige udbud, og at den forelæggende ret »blot er usikker på den

47 – Jf. i denne henseende dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, navnlig præmis 42-48, 54, 55, 57, 58 og den deri nævnte retspraksis).

48 – Dette er med undtagelse af hans argumenter vedrørende Falciola-sagen, i det mindste under omstændighederne i de foreliggende sager.

49 – Kendelse af 26.1.1990 (C-286/88, EU:C:1990:33).

50 – Kendelse af 25.5.1998 (C-361/97, EU:C:1998:250).

51 – C-286/88, EU:C:1990:33, navnlig præmis 1-5 og 8-10. For yderligere diskussion af denne sag og dens rolle i udviklingen af Domstolens praksis vedrørende antagelsen til realitetsbehandling af præjudicielle forelæggelser, jf. f.eks. generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse Bosman m.fl. (C-415/93, EU:C:1995:293, punkt 76-80), generaladvokat Fennellys forslag til afgørelse Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:19, punkt 19, fodnote 30) og generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:137, punkt 24).

psykologiske effekt, som vedtagelsen [af denne lovgivning] kan have på visse italienske dommere«. Domstolen var følgelig af den opfattelse, at de præjudicielle spørgsmål ikke vedrørte en fortolkning af EU-retten, som objektivt set var nødvendig for løsningen af tvisten, og at den ikke havde kompetence til at træffe afgørelse om disse spørgsmål.

97. På samme måde fastslog Domstolen i kendelse af 25. maj 1998 i Nour-sagen [52], at de præjudicielle spørgsmål ikke havde nogen forbindelse til hovedsagen, og at den ikke havde kompetence til at besvare dem. Disse spørgsmål blev forelagt af et østrigsk klagenævn i forbindelse med en tvist mellem en læge og en forsikringsfond om lægens honorarer og vedrørte de almindelige EU-retlige principper vedrørende visse aspekter af klagenævnets funktion. Domstolens ræsonnement var baseret på tre grunde. For det første faldt de præjudicielle spørgsmål uden for rammerne af tvisten og vedrørte således ikke en fortolkning af EU-retten, som objektivt set var nødvendig for at afgøre denne tvist. For det andet var det ikke tilladt i henhold til proceduren i artikel 267 TEUF at give en national dommer mulighed for at forelægge spørgsmål vedrørende en tvist, som den pågældende var involveret i på privat basis, gennem den retsinstans, hvor den pågældende fører forsædet, og i forbindelse med en anden procedure, som formanden for det pågældende klagenævn havde gjort. For det tredje var det ikke påvist, at EU-retten fandt anvendelse på situationen i hovedsagen.

98. Ingen af disse sager vedrørte dog artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. I betragtning af det ovenstående bør indsigelsen om, at situationen i hovedsagerne ikke er omfattet af det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, ikke tages til følge.

B. Baggrunden for, at de præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling

99. Jeg er af den opfattelse, at indsigelsen om, at de præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, bør tages til følge, men af lidt andre grunde end dem, der er anført i procesdeltagernes indlæg. Kernen i spørgsmålet om antagelsen til realitetsbehandling af de præjudicielle spørgsmål i de foreliggende sager er, at der hverken retligt eller faktisk er tilstrækkelige grundlag for, at Domstolen kan afgøre, om der foreligger en tilsidesættelse af domstolenes uafhængighed, der er beskyttet i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Det er derfor ikke muligt for mig at rådgive Domstolen om, hvorvidt denne bestemmelse er blevet tilsidesat. Jeg vil derfor undlade at udtale mig subsidiært, såfremt Domstolen er uenig i min analyse af, om de præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

1. Relevante bestemmelser vedrørende antagelsen til realitetsbehandling af anmodninger om præjudiciel afgørelse

100. Det skal i denne forbindelse nævnes, at det følger af fast retspraksis, at det udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse [53].

52 – C-361/97, EU:C:1998:250, navnlig præmis 1-9 og 12-20. Denne kendelse blev afsagt af en afdeling med tre dommere.

53 – Jf. f.eks. dom af 10.12.2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 26), og af 26.3.2019, Abanca Corporación Bancaria og Bankia (C-70/17 og C-179/17, EU:C:2019:250, præmis 43 og 44).

101. Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål, 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 [54].

102. I henhold til den retspraksis, der fortolker artikel 94, litra a) og b), i Domstolens procesreglement [55], er det for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og de regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i hvert fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål [56]. Endvidere er det i henhold til artikel 94, litra c), i Domstolens procesreglement nødvendigt, at den forelæggende ret i et vist omfang angiver begrundelsen for valget af de EU-retlige bestemmelser, som den ønsker fortolket, og angiver den forbindelse, som efter dens opfattelse består mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i hovedsagen [57]. Som anført i punkt 6 i nærværende forslag til afgørelse, fremgår disse krav også af Domstolens henstillinger [58].

103. Det følger ligeledes af fast retspraksis, at begrundelsen for ordningen med præjudiciel forelæggelse ikke er, at Domstolen skal afgive responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men at der foreligger et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvist [59]. Hvis Domstolens svar på et præjudicielt spørgsmål således ville medføre, at der afgives et responsum om en problemstilling, som er af generel [60] eller hypotetisk [61] karakter, finder Domstolen, at sådanne spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.

104. Dette svarer til formålet med proceduren med præjudicielle forelæggelser i henhold til artikel 267 TEUF. Ved at indføre en dommerdialog mellem Domstolen og medlemsstaternes domstole har denne procedure til formål at sikre sammenhæng og enhed i fortolkningen af EU-retten, hvorved EU-rettens fulde virkning og autonomi og i sidste ende den særegne karakter af den ved traktaterne indførte ret sikres [62].

105. En analyse af retspraksis vedrørende kravene til indholdet af anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 94 i Domstolens procesreglement viser, hvorfor anmodningerne om præjudiciel afgørelse i de foreliggende sager er problematiske med hensyn til deres antagelse til realitetsbehandling.

54 – Jf. f.eks. dom af 10.12.2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 27), og af 5.3.2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, præmis 48).

55 – Artikel 94 i Domstolens procesreglement bestemmer: »En anmodning om præjudiciel afgørelse indeholder ud over de spørgsmål, som forelægges Domstolen til præjudiciel afgørelse: a) en kortfattet fremstilling af tvistens genstand og de relevante faktiske omstændigheder, således som de er fastslået af den forelæggende ret, eller i det mindste en fremstilling af de faktiske oplysninger, som ligger til grund for spørgsmålene, b) ordlyden af de nationale bestemmelser, som vil kunne finde anvendelse i den foreliggende sag, og i givet fald relevant national retspraksis, c) en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret finder, at der er tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, samt af sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.«

56 – Jf. f.eks. dom af 10.3.2016, Safe Interenvios (C-235/14, EU:C:2016:154, præmis 114), og af 20.12.2017, Asociación Profesional Élite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, præmis 24).

57 – Jf. f.eks. dom af 9.11.2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, præmis 54), og af 2.5.2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, præmis 18).

58 – Jf. f.eks. dom af 13.7.2017, INGSTEEL og Metrostav (C-76/16, EU:C:2017:549, præmis 51), og af 2.5.2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, præmis 20).

59 – Jf. f.eks. dom af 10.12.2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 28), og af 13.12.2018, Rittinger m.fl. (C-492/17, EU:C:2018:1019, præmis 50).

60 – Jf. f.eks. dom af 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 44-46), og af 7.11.2013, Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, præmis 39 -41).

61 – Jf. f.eks. dom af 25.7.2018, Aviabaltika (C-107/17, EU:C:2018:600, præmis 40-43), og af 11.12.2018, Weiss m.fl. (C-493/17, EU:C:2018:1000, præmis 165 og 166).

62 – Jf. f.eks. dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 45).

106. Domstolens dom af 27. september 2017 i Puškár-sagen [63] vedrørte fortolkningen af flere EU-retlige bestemmelser i forbindelse med et søgsmål med påstand om at pålægge de slovakiske myndigheder at fjerne sagsøgerens navn fra en liste over personer, der blev anset for at fungere som stråmand med henblik på at varetage ledelsesopgaver. Sagsøgeren gjorde gældende, at opførelsen af ham på denne liste krænkede hans personlige rettigheder.

107. Det fjerde spørgsmål i Puškár-sagen [64] drejede sig om, hvorvidt Domstolens praksis skal gives forrang, såfremt den afviger fra praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Domstolen fastslog, at det pågældende spørgsmål ikke kunne antages til realitetsbehandling, med følgende begrundelse: »Den forelæggende ret har imidlertid rejst dette spørgsmål generelt og har ikke på en klar og konkret måde præciseret, hvori de afvigelser, som den nævner, består«. Domstolen tilføjede, at med hensyn til kravene i artikel 94 i Domstolens procesreglement skal den forelæggende ret »angive de præcise grunde til, at den finder, at der er tvivl om fortolkningen af visse EU-retlige bestemmelser, og at den finder det nødvendigt at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål«, og at »det er nødvendigt, at den nationale ret i det mindste i et vist omfang angiver begrundelsen for valget af de EU-retlige bestemmelser, som den ønsker fortolket, og angiver den forbindelse, som efter dens opfattelse består mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i sagen«.

108. Forklaringer af medlemsstaternes lovgivning, som er utilstrækkelige til at kunne fastslå denne kritiske forbindelse, således at sagen måtte afvises, gjorde sig navnlig gældende i dom af 9. marts 2017, Milkova [65], og af 13. december 2018, Rittinger m.fl. [66], samt kendelse af 7. juni 2018, Filippi m.fl. [67].

109. I Milkova-dommen [68], der vedrørte en sag anlagt ved de bulgarske domstole til prøvelse af en afskedigelse, som angiveligt var i strid med forbuddet mod forskelsbehandling på grund af handicap, fastslog Domstolen, at den forelæggende ret havde begrænset sig til generelt at henvise til artikel 4 i direktiv 2000/78 og andre bestemmelser heri uden at påvise, at der bestod en forbindelse mellem disse bestemmelser og den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning.

110. Sagen Rittinger m.fl. [69] vedrørte en tvist på grundlag af bl.a. EU-lovgivningen om statsstøtte med hensyn til tysk lovgivning, hvorved enhver voksen, som havde bolig på det nationale område, var forpligtet til at betale et bidrag til de offentlige radio- og tv-selskaber. Domstolen konkluderede, at det var skæbnesvangert for forelæggelsesafgørelsens antagelse til realitetsbehandling, at »[s]elv om denne ret har anført, at radio- og tv-bidraget alene gav mulighed for at finansiere dette system til fordel for radio- og tv-selskaberne i Tyskland, har den navnlig hverken præciseret vilkårene for finansiering af dette system eller grundene til, at andre radio- og tv-selskaber var udelukket fra at anvende dette system«.

111. I dommen i sagen Filippi m.fl. [70] vedrørende de østrigske myndigheders beslaglæggelse og andre sanktioner i forbindelse med spilleautomater, der kræver tilladelse, fastslog Domstolen, at anmodningen om præjudiciel afgørelse helt åbenbart måtte afvises. Dette skyldtes navnlig den manglende opfyldelse af kravene i henhold til artikel 94, litra c), i Domstolens procesreglement, da intet element i forelæggelsesafgørelsen med den fornødne præcision og klarhed fremstillede grundene til, at den forelæggende ret fandt, at der var tvivl om fortolkningen af de relevante EU-retlige bestemmelser, og der ikke var redegjort for sammenhængen mellem EU-retten og den nationale

63 – C-73/16, EU:C:2017:725, navnlig præmis 1, 2, 25 og 26.

64 – Dom af 27.9.2017 (C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 118-124).

65 – C-406/15, EU:C:2017:198.

66 – C-492/17, EU:C:2018:1019.

67 – C-589/16, EU:C:2018:417.

68 – Dom af 9.3.2017 (C-406/15, EU:C:2017:198, navnlig præmis 73-77).

69 – Dom af 13.12.2018 (C-492/17, EU:C:2018:1019, navnlig præmis 45-47).

70 – Kendelse af 7.6.2018 (C-589/16, EU:C:2018:417, navnlig præmis 25, 28 og 31-33).

lovgivning, som fandt anvendelse på tvisterne i hovedsagen. Hvad desuden angår disse krav manglede de nødvendige oplysninger om denne nationale lovgivning. Selv om anmodningen om præjudiciel afgørelse fremstillede indholdet af visse bestemmelser i national ret, angav den ikke »på en tilstrækkelig klar måde, hvordan sådanne bestemmelser ville kunne finde anvendelse på de tvister, som er indbragt for den forelæggende ret, og som er genstand for denne anmodning«.

112. Afslutningsvis vil jeg nævne, at i den nylige dom afsagt af Domstolens plenum i sagen Wightman m.fl.[71], som forkastede argumenter vedrørende antagelsen til realitetsbehandling af en forelæggelse vedrørende Det Forenede Kongeriges meddelelse om sin beslutning om at udtræde af Den Europæiske Union, var kravene i artikel 94 i Domstolens procesreglement, herunder den i artikel 94, litra c), omhandlede forbindelse mellem de relevante EU-retlige bestemmelser og den nationale ret, der finder anvendelse på hovedsagen, ikke bestridt.

2. Anvendelse på de foreliggende sager

113. Domstolen har fastslået, at arten og rækkevidden af det stillede spørgsmål tages i betragtning med henblik på at vurdere, om de forhold, der er fremlagt i forelæggelsesafgørelsen, opfylder kravene vedrørende indholdet af anmodninger om præjudiciel afgørelse[72]. Det fremgår ligeledes af Domstolens praksis, at disse krav i artikel 94 i Domstolens procesreglement i særlig grad gælder på områder, såsom konkurrenceretten, der er kendetegnet ved situationer, hvor de faktiske og retlige omstændigheder er komplekse[73].

114. Disse betragtninger – sammenholdt med den omstændighed, at det fremgår mere bredt af retspraksis, at kravene i artikel 94 i Domstolens procesreglement skal iagttages nøje[74] – fører mig til at konkludere, at den omstændighed, at det er kompliceret at afgøre, om der foreligger en strukturel tilsidesættelse af domstolenes uafhængighed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, indebærer, at artikel 94, litra c), i Domstolens procesreglement i denne forbindelse kræver en tilstrækkelig forklaring af de anfægtede nationale foranstaltninger, og hvorfor de ikke er i overensstemmelse med de garantier for domstolenes uafhængighed, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

115. I de foreliggende sager indeholder forelæggelsesafgørelserne ikke en tilstrækkelig forklaring af sammenhængen mellem artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og de pågældende polske foranstaltninger. I forbindelse med de forelæggende retters betænkeligheder med hensyn til domstolenes uafhængighed er de relevante polske foranstaltninger generelt gengivet i punkt 8-32 i nærværende forslag til afgørelse. I modsætning til andre sager, hvor Domstolen er blevet anmodet om at vurdere, om nationale foranstaltninger vedrørende reformen af retsvæsenet i Polen er forenelige med garantierne for domstolenes uafhængighed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU[75], mangler der imidlertid i sagsakterne oplysninger om, hvilke bestemmelser i polsk ret der er i strid med disse garantier og hvorfor.

116. I denne henseende er jeg enig i de argumenter, som Polen i det væsentlige har fremført, og som er gengivet i punkt 71 i nærværende forslag til afgørelse, nemlig at påstandene i forelæggelsesafgørelserne er af generel karakter. Selv om forelæggelsesafgørelserne ganske vist gengiver indholdet af flere bestemmelser i polsk ret, forklarer de ikke anvendelsen af disse bestemmelser og angiver heller ikke, hvordan disse bestemmelser angiveligt er i strid med kravene om

71 – Dom af 10.12.2018 (C-621/18, EU:C:2018:999, navnlig præmis 29-34).

72 – Jf. f.eks. dom af 14.12.2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio (C-217/05, EU:C:2006:784, præmis 29).

73 – Jf. f.eks. dom af 13.12.2018, Rittinger m.fl. (C-492/17, EU:C:2018:1019, præmis 39), og af 5.3.2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, præmis 49); jf. tillige generaladvokat Bots forslag til afgørelse Danqua (C-429/15, EU:C:2016:485, punkt 32).

74 – Jf. f.eks. dom af 5.7.2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, præmis 19), og af 2.5.2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, præmis 19).

75 – Jf. fodnote 2 i nærværende forslag til afgørelse.

domstolenes uafhængighed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. I forelæggelsesafgørelserne forklares det heller ikke, hvordan de specifikke bestemmelser i polsk ret er blevet ændret ved de love, der er vedtaget i forbindelse med reformen af det polske retsvæsen, eller hvordan disse bestemmelser finder anvendelse inden for rammerne af den nye ordning for disciplinære procedurer mod dommere. Følgelig mangler de oplysninger om de faktiske og retlige omstændigheder, som er nødvendige for at vurdere de påstande, der er indeholdt i forelæggelsesafgørelserne, og for at fastslå rækkevidden heraf.

117. Desuden vedrører forelæggelsesafgørelserne et element af subjektiv partiskhed med hensyn til den nye disciplinærordnings indvirkning på de forelæggende dommeres evne til selvstændigt at træffe afgørelse. Dette er i begge forelæggelsesafgørelser beskrevet som »frygt« (jf. punkt 34 og 36 i nærværende forslag til afgørelse). Da der ikke foreligger en tvist mellem berørte parter med hensyn til dette spørgsmål, er det vanskeligt at afgøre, om spørgsmålet om domstolenes uafhængighed har været præget af subjektiv partiskhed, hvilket – som jeg har påpeget i et tidligere forslag til afgørelse vedrørende domstolenes uafhængighed i Polen[76] – adskiller sig fra en vurdering af objektiv uafhængighed.

118. I de foreliggende sager fremgår det af forelæggelsesafgørelserne, at fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er nødvendig for at afgøre tvisten i hovedsagerne, da de forelæggende retter frygter, at der vil blive indledt disciplinære procedurer mod dommerne ved disse retter i tilfælde af, at de træffer en bestemt afgørelse. Heraf følger, at der endnu ikke er indledt disciplinære procedurer. På grundlag af forelæggelsesafgørelserne har de forelæggende retter alene en subjektiv frygt, som ikke har udmøntet sig i disciplinære procedurer og forbliver hypotetisk.

119. Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en strukturel tilsidesættelse af domstolenes uafhængighed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, forbliver således hypotetisk under de i hovedsagerne foreliggende omstændigheder, da der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger om, hvordan denne tilsidesættelse har fundet sted, og hvorfor, hvilket forværres af, at der ikke foreligger en tvist mellem berørte parter med hensyn til domstolenes uafhængighed.

120. Jeg vil navnlig fremhæve, at ingen af de procesdeltagere, der har afgivet indlæg i de foreliggende sager, under retsmødet har tilbagevist de detaljerede argumenter i Polens skriftlige indlæg om, hvorfor bestemte bestemmelser i polsk ret er i overensstemmelse med medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til domstolenes uafhængighed (jf. punkt 72-75 i nærværende forslag til afgørelse). Der blev heller ikke fremført argumenter for, hvorfor de pågældende dommeres subjektive frygt fortsat var berettiget, selv om generalstatsadvokaten og Polen gjorde gældende, at baggrunden for undersøgelserne af disse dommere var, at forelæggelserne var identiske, og ikke fordi forelæggelserne var indgivet, og at der ikke er truffet disciplinære foranstaltninger over for disse dommere (jf. punkt 70 og 76 i nærværende forslag til afgørelse). På baggrund af det ovenstående er det vanskeligt at se, hvordan en tvist i forbindelse med disse dommere har udmøntet sig i de foreliggende sager.

121. Som anført af generalstatsadvokaten og Kommissionen, adskiller omstændighederne i de foreliggende sager sig fra de omstændigheder, der førte til Domstolens dom i Associação Sindical dos Juízes Portugueses-sagen[77]. I den nævnte sag var der tale om et søgsmål anlagt ved en portugisisk domstol af den faglige sammenslutning af portugisiske dommere mod den portugisiske revisionsret med påstand om bl.a. annullation af nationale lønnedsættelsesforanstaltninger, som nedsatte deres løn. Til støtte for sit søgsmål gjorde denne faglige sammenslutning gældende, at disse foranstaltninger var i

76 – Jf. generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse A.K. m.fl. (Spørgsmålet, om den øverste domstols disciplinærafdeling er uafhængig) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:551, punkt 120).

77 – Dom af 27.2.2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

strid med det princip om domstolenes uafhængighed, som er nedfældet i portugisisk ret og EU-retten [78]. Det fremgår klart, at dommerne i denne sag var udsat for en lønnedsættelse. Det står under omstændighederne i de foreliggende sager ikke klart, at de af Polen trufne foranstaltninger har medført en berettiget antagelse om partiskhed, som kræver en materiel undersøgelse.

122. Som anført af statskassen kan eksemplerne i Domstolens praksis, som anlægger en bred fortolkning af de præjudicielle spørgsmåls relevans for afgørelsen af tvisterne i hovedsagerne, heller ikke underkende denne analyse. Domstolen har f.eks. besvaret spørgsmål vedrørende den nationale domstols ret eller forpligtelse til at forelægge spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF [79], hvilket strengt taget i givet fald ikke påvirker udfaldet af afgørelsen i hovedsagen. Desuden har Domstolen i sin praksis vedrørende samarbejde om civilretlige spørgsmål [80] anlagt en bred fortolkning af begrebet »afsige dom« i henhold til artikel 267, stk. 2, TEUF, således at det omfatter hele den procedure, der fører til den forelæggende rets dom.

123. Dette er imidlertid noget andet end tilstrækkelig klart at forklare forbindelsen mellem de pågældende nationale foranstaltninger og de relevante EU-retlige bestemmelser, som i det foreliggende tilfælde er artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Som påpeget i punkt 114 i nærværende forslag til afgørelse, er det endvidere med hensyn til den komplicerede afgørelse af, om en medlemsstats foranstaltninger ikke er i overensstemmelse med garantierne for domstolenes uafhængighed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, nødvendigt, at kravene i artikel 94 i Domstolens procesreglement overholdes strengt.

124. Hertil vil jeg tilføje, at i lyset af de argumenter, som den polske kommissær for menneskerettigheder har fremført om relevansen af Domstolens dom i Unibet-sagen [81] for de foreliggende sager (jf. punkt 65 i nærværende forslag til afgørelse), fritager denne dom ikke en national domstol for at overholde Domstolens regler om antagelsen til realitetsbehandling af anmodninger om præjudiciel afgørelse. Jeg anser ikke de foreliggende sager for at være tilfælde, hvor det er den omstændighed, at der ikke findes noget nationalt retsmiddel, der er til hinder for at anvende EU-retten. De foreliggende sager er ganske enkelt tilfælde, hvor Domstolen ikke har tilstrækkelige oplysninger til at afgøre, om EU-retten er blevet tilsidesat.

125. Endelig vil jeg nævne, at selv om artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU har et bredt materielt anvendelsesområde og omfatter alle nationale retsinstanser, der »kunne« forelægge præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF (jf. punkt 87-89 i nærværende forslag til afgørelse), er det i materiel henseende og med hensyn til Unionens kompetence min opfattelse, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU i forbindelse med domstolenes uafhængighed er begrænset til strukturelle tilsidesættelser, som gør indgreb i kerneindholdet af domstolenes uafhængighed. Jeg har i tidligere forslag til afgørelse givet udtryk for den opfattelse, at der er tale om en sådan strukturel tilsidesættelse, når den indvirker på alle niveauer af retsvæsenet, og jeg nåede til samme konklusion med hensyn til disciplinærafdelingen i en sammenhæng, hvor den er det forum, der i henhold til polsk ret har til opgave at træffe afgørelse om sager vedrørende dommere, som er berørt af foranstaltninger om nedsættelse af pensionsalderen for dommere ved den øverste domstol [82], hvilket Domstolen i dom af 24. juni 2019 i sagen Kommissionen mod Polen (den øverste domstols uafhængighed) (sag C-619/18), anså for at tilsidesætte garantierne for domstolenes uafhængighed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet

78 – Jf. dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, navnlig præmis 11-13).

79 – Jf. f.eks. dom af 10.1.2006, IATA og ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, præmis 23-26), af 16.12.2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, præmis 68-74), og af 5.4.2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, præmis 31-36). Der var ikke fremsat nogen indsigelse med hensyn til antagelsen til realitetsbehandling af anmodningen om præjudiciel afgørelse i sidstnævnte sag.

80 – Jf. dom af 17.2.2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, præmis 34-42), af 11.6.2015, Fahnenbrock m.fl. (C-226/13, C-245/13, C-247/13 og C-578/13, EU:C:2015:383, præmis 30), og af 16.6.2016, Pebros Servizi (C-511/14, EU:C:2016:448, præmis 28).

81 – Dom af 13.3.2007 (C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 62-64).

82 – Jf. generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed) (C-192/18, EU:C:2019:529, punkt 114-116), og A.K. m.fl. (Spørgsmålet, om den øverste domstols disciplinærafdeling er uafhængig) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:551, punkt 145-152).

afsnit, TEU[83]. Overholdelse af artikel 94 i Domstolens procesreglement kræver ligeledes en tilstrækkelig forklaring af, hvorfor den pågældende tilsidesættelse af domstolenes uafhængighed er af strukturel karakter i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og ikke et spørgsmål, der skal behandles i henhold til chartrets artikel 47, men kun når medlemsstaterne gennemfører EU-retten i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1.

126. I betragtning af det ovenstående bør indsigelsen om, at de præjudicielle spørgsmål i de foreliggende sager ikke kan antages til realitetsbehandling, tages til følge.

VIII. Forslag til afgørelse

127. Jeg foreslår, at Domstolen fastslår, at de anmodninger om præjudiciel afgørelse, der er indgivet af Sąd Okręgowy w Łodzi (regional domstol i Łódź, Polen) i sag C-558/18 og af Sąd Okręgowy w Warszawie (regional domstol i Warszawa, Polen) i sag C-563/18, ikke kan antages til realitetsbehandling.

83 – EU:C:2019:531. Jf. fodnote 5 i nærværende forslag til afgørelse.