Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

26. marts 2020*

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

I de forenede sager C-558/18 og C-563/18,

angående to anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Sąd Okręgowy w Łodzi (regional domstol i Łódź, Polen) (sag C-558/18) og Sąd Okręgowy w Warszawie (regional domstol i Warszawa, Polen) (sag C-563/18) ved afgørelser af 31. august 2018 og 4. september 2018, indgået til Domstolen henholdsvis den 3. september 2018 og den 5. september 2018, i sagerne

Miasto Łowicz

mod

Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki,

procesdeltagere:

Prokurator Generalny ved Prokuratura Krajowa, tidligere Prokuratura Regionalna w Łodzi,

Rzecznik Praw Obywatelskich (sag C-558/18),

og

Prokurator Generalny ved Prokuratura Krajowa, tidligere Prokuratura Okręgowa w Płocku,

mod

VX,

WW,

XV (sag C-563/18),

har

* Processprog: polsk.

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene A. Prechal (refererende dommer), M. Vilaras, E. Regan, P.G. Xuereb og L.S. Rossi samt dommerne M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, K. Jürimäe, C. Lycourgos og N. Piçarra,

generaladvokat: E. Tanchev,

justitssekretær: kontorchef M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. juni 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki ved J. Zasada og L. Jurek, som befuldmægtigede,

– Prokurator Generalny ved Prokuratura Krajowa ved A. Reczka, S. Bańko, B. Górecka, J. Szubert og P. Tarczyński,

– Rzecznik Praw Obywatelskich ved M. Taborowski og M. Wróblewski, som befuldmægtigede,

– den polske regering ved B. Majczyna og P. Zwolak, som befuldmægtigede, bistået af adwokat W. Gontarski,

– den lettiske regering ved I. Kucina og V. Soņeca, som befuldmægtigede,

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og C.S. Schillemans, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved K. Herrmann og H. Krämer, som befuldmægtigede,

– EFTA-Tilsynsmyndigheden ved I.O. Vilhjálmsdóttir og C. Howdle, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 24. september 2019,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 19, stk. 1, TEU.

2 Disse anmodninger er blevet indgivet i forbindelse med dels en sag mellem Miasto Łowicz (byen Łowicz, Polen) og Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (statskassen – guvernør i provinsen Łódź, Polen) (herefter »statskassen«) vedrørende en påstand om betaling af offentlig støtte (sag C-558/18), dels i forbindelse med en straffesag, der er indledt mod VX, WW og XV for deltagelse i bortførelser med det formål at opnå materiel fordel (sag C-563/18).

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

3 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen i sag C-558/18 har byen Łowicz lagt sag an mod statskassen ved Sąd Okręgowy w Łodzi (regional domstol i Łódź, Polen) med henblik på i henhold til ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (lov om lokalforvaltningens indtægter) af

13. november 2003 (Dz. U. af 2018, position 317) at opnå betaling af et beløb på 2 357 148 polske zloty (PLN) (ca. 547 612 EUR) som støtte til dækning af de udgifter, denne kommune har afholdt grundet dens udførelse i perioden 2005-2015 af visse regeringsforvaltningsopgaver, som den var blevet pålagt.

4 Efter statskassens indsigelse blev det påbud, der blev udstedt i den første fase af proceduren i hovedsagen, om betaling af dette beløb erklæret ikke-eksigibelt, og sagen er for tiden under behandling inden for rammerne af den almindelige procedure. Ifølge den forelæggende ret er det – henset til de beviser, der er blevet fremlagt inden for rammerne af denne procedure – meget sandsynligt, at den afgørelse, den skal træffe, vil være ufordelagtig for statskassen.

5 For så vidt angår sag C-563/18 fremgår det af forelæggelsesafgørelsen fra Sąd Okręgowy w Warszawie (regional domstol i Warszawa, Polen), at VX, WW og XV retsforfølges ved denne retsinstans for deltagelse i to bortførelser med frihedsberøvelse med det formål at opnå materiel fordel, begået henholdsvis i 2002 og 2003. VX, WW og XV, som har tilstået de faktiske forhold, de anklages for, og som har samarbejdet med straffemyndighederne, har anmodet om at blive tildelt status som »mały świadek koronny« (»lille kronvidne«), hvilket medfører, at den forelæggende ret skal overveje at indrømme dem en ekstraordinær lempelse af straffen i henhold til straffelovens bestemmelser.

6 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse giver udtryk for frygt for, at disciplinære foranstaltninger kan iværksættes mod den enkelte dommer, der er ansvarlig for hver af hovedsagerne, hvis denne træffer afgørelse i den retning, som angives i henholdsvis præmis 4 og 5 i nærværende dom.

7 Denne frygt næres i det væsentlige af den omstændighed, at objektiviteten og upartiskheden af de disciplinære procedurer mod dommere som følge af de forskellige lovreformer, der for nyligt er gennemført i Polen, ikke længere er sikret, og at de forelæggende retsinstansers uafhængighed er berørt af dette.

8 I denne henseende har disse retsinstanser for det første anført, at sammensætningen af Izba Dyscyplinarna Sądu Nawyższego (disciplinærafdelingen ved den øverste domstol, Polen), der for nyligt er blevet oprettet ved denne retsinstans i medfør af ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8. december 2017 (Dz. U. af 2018, position 5, 650, 771, 847, 848, 1045 og 1443), og som i henhold til samme lov skal behandle disciplinærsager vedrørende dommere, såvel i første instans som under appel, er problematisk.

9 De dommere, der har sæde i denne disciplinærafdeling, er således blevet udnævnt af republikkens præsident efter indstilling fra Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale råd for retsvæsenet, Polen [(herefter »domstolsrådet«)]). I kraft af de ændringer, der for nylig blev foretaget af ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lov om domstolsrådet) af 12. maj 2011 (Dz. U. af 2011, position 714), som blev gennemført ved ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om domstolsrådet og visse andre love) af 8. december 2017 (Dz. U. af 2018, position 3), udgør domstolsrådet, hvoraf de 15 medlemmer, som skal udvælges blandt dommere, nu udnævnes af Sejm (parlamentet) og ikke som tidligere af deres ligemænd, ikke længere et organ, der er uafhængigt af den politiske magt.

10 For det andet er domstolsrådet, således som det for nyligt er blevet sammensat, selv blevet et kvasi-disciplinært organ, idet det har kompetence til at påkende klager over afgørelser truffet af retspræsidenterne om forflyttelser af dommere til andre dommerkollegier. I øvrigt er et meget stort antal retspræsidenter blevet udnævnt af den nuværende justitsminister, og visse af disse er blevet valgt til medlemmer af domstolsrådet.

11 For det tredje tillægges justitsministeren, der samtidig udøver funktionen som generalstatsadvokat, ved de nye bestemmelser i ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lov om de almindelige domstoles organisation) af 27. juli 2001 (Dz. U. af 2018, position 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000,

1045 og 1443), som vedrører den disciplinære procedure, der finder anvendelse i forhold til dommerne ved de almindelige domstole, en i praksis ubegrænset skønsbeføjelse inden for dette område.

12 Således har justitsministeren for det første kompetence til at udpege anklageren i disciplinærsager for dommere ved de almindelige domstole, for det andet til at indlede undersøgelsesprocedurer, og i tilfælde af, at anklageren i disciplinærsager afslår at indlede en disciplinær procedure, kan justitsministeren pålægge denne at indlede en sådan procedure, for det tredje til at foretage en ad hoc-udnævnelse af en anklager i disciplinærsager til at behandle en bestemt sag og for det fjerde til at udnævne de dommere, der skal udøve hvervet som dommer ved den disciplinære instans ved en appeldomstol.

13 Derudover er den betragtelige indflydelse, justitsministeren således er tillagt, ikke ledsaget af passende garantier. For det første er den retlige definition af de forseelser, der kan give anledning til, at dommerne pålægges disciplinære sanktioner, uprecis. For det andet kan de disciplinære procedurer gennemføres selv i tilfælde af den anklagede dommers eller dennes repræsentants begrundede udeblivelse. For det tredje kan ulovligt tilvejebragte beviser nu anvendes inden for rammerne af sådanne procedurer. For det fjerde er der ikke fastsat nogen garanti i form af en begrænsning med hensyn til den disciplinære procedures varighed. For det femte kan justitsministeren anmode om en genåbning af den disciplinære procedure inden for fem år efter procedurens afslutning eller afsigelsen af en afgørelse, hvis nye omstændigheder kommer frem.

14 De forelæggende retter har anført, at de således udformede disciplinære procedurer giver den lovgivende og den udøvende magt et middel til at fjerne dommere, hvis afgørelser er ufordelagtige for dem, og til at påvirke de retlige afgørelser, dommerne skal træffe, via den afskrækkende virkning, som udsigten til en sådan procedure har på dommerne.

15 Ifølge disse retsinstanser følger det af det ovenfor anførte, at det med henblik på vedtagelsen af de retsafgørelser, som de hver især skal træffe inden for rammerne af de tvister, der verserer for dem i hovedsagerne, er nødvendigt først at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt de ovennævnte nationale regler om disciplinærordningen for dommere strider mod dommernes uafhængighed, således at de berørte retssubjekter af denne grund fratages deres ret til effektive retsmidler, som er sikret ved artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Denne sidstnævnte bestemmelse, sammenholdt med artikel 2 og artikel 4, stk. 3, TEU, kræver således af medlemsstaterne, at de sikrer, at de retsinstanser, der som de forelæggende retter kan træffe afgørelse vedrørende spørgsmål om anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, opfylder de krav, der er uløseligt forbundet med en effektiv retsbeskyttelse, idet disse retsinstansers uafhængighed har en særlig vigtig betydning blandt disse krav.

16 Det er under disse omstændigheder, at Sąd Okręgowy w Łodzi (regional domstol i Łódź) og Sąd Okręgowy w Warszawie (regional domstol i Warszawa) hver især har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål.

17 Det præjudicielle spørgsmål fra Sąd Okręgowy w Łodzi (regional domstol i Łódź) er formuleret som følger:

»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?«

18 Sąd Okręgowy w Warszawie (regional domstol i Warszawa) har for sin del forelagt 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?«

Retsforhandlingerne for Domstolen

19 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 1. oktober 2018 er sagerne C-558/18 og C-563/18 blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

20 Under den skriftlige forhandling for Domstolen har Sąd Okręgowy w Łodzi (regional domstol i Łódź), ved skrivelser af 7. og 11. december 2018, og Sąd Okręgowy w Warszawie (regional domstol i Warszawa), ved skrivelser af 30. oktober og 12. december 2018, meddelt Domstolen, at hver af de to dommere, som har forelagt præjudicielle spørgsmål i de nævnte sager, har modtaget en indkaldelse fra den stedfortrædende anklager i disciplinærsager for dommere ved de almindelige domstole om at give fremmøde som vidne ved en høring vedrørende begrundelsen for, at de har forelagt disse spørgsmål, og om en eventuel trussel mod retsinstansernes uafhængighed som følge af, at disse to dommere ikke traf deres respektive afgørelser om forelæggelse på selvstændig vis.

21 De to forelæggende retter har i disse skrivelser ligeledes fremhævet dels, at de berørte dommere under disse høringer er blevet udspurgt om spørgsmål, der er omfattet af voteringernes fortrolighed. Dels har disse samme dommere begge to fra den stedfortrædende anklager i disciplinærsager modtaget et påbud om at indgive en skriftlig erklæring vedrørende en mulig »overskridelse af kompetence«, fordi de har foretaget de foreliggende anmodninger om præjudiciel afgørelse i strid med betingelserne i artikel 267 TEUF.

22 Ved dokumenter indleveret til Domstolens Justitskontor den 24. december 2019 og den 13. februar og den 2. marts 2020 anmodede Rzecznik Praw Obywatelskich (ombudsmand, Polen) om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del.

23 Til støtte for sin anmodning af 24. december 2019 har ombudsmanden anført, at generaladvokaten i sit forslag til afgørelse anbefalede, at de nærværende anmodninger om præjudiciel afgørelse skulle afvises fra realitetsbehandling med den begrundelse, i det væsentlige, at Domstolen ikke rådede over tilstrækkelige faktiske og retlige oplysninger til, at den kunne træffe afgørelse vedrørende disse anmodninger og fastslå, om der er tale om en tilsidesættelse af medlemsstaternes forpligtelse til at sikre dommernes uafhængighed. Under disse omstændigheder bør Domstolen ved kendelse genåbne retsforhandlingernes mundtlige del med henblik på dels at give parterne mulighed for at udtale sig om et sådant eventuelt grundlag for afvisning af disse anmodninger, som – således som generaladvokaten har anført – hverken har været fremført eller drøftet af parterne, dels yderligere at klarlægge de omstændigheder ved sagerne, som bør belyses.

24 Ombudsmanden har i denne samme anmodning ligeledes redegjort for nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er fremkommet efter den mundtlige forhandlings afslutning, som vil kunne godtgøre, at de spørgsmål, der er blevet fremsat for Domstolen, ikke er af hypotetisk karakter, og som derfor vil kunne have afgørende indflydelse på den afgørelse, Domstolen skal træffe i

nærværende forenede sager. Disse nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder består dels af et vist antal konkrete tilfælde, hvor disciplinærsager for nyligt er blevet indledt mod dommere grundet indholdet i de afgørelser, de har truffet, og navnlig afgørelser, hvorved disse dommere har søgt at følge de retningslinjer, der kan udledes af Domstolens dom af 19. november 2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982).

25 Dels vedtog Sejm (parlamentet) den 20. december 2019 ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om organiseringen af de almindelige domstole, lov om den øverste domstol og visse andre love), hvilket havde til følge, at disciplinærordningen for dommere blev væsentligt strengere, og hvorved det med henblik på at ophæve virkningen af den ovennævnte dom fra Domstolen bl.a. blev fastsat, at en retsinstans ikke kan anfægte gyldigheden af en dommers udnævnelse eller et forfatningsmæssigt organs lovlighed, og at der i så fald kan indledes disciplinærsager mod den eller de dommere, der har sæde ved den pågældende retsinstans. Med dette samme formål har denne lov nu tildelt det nyligt oprettede Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Nawyższego (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol, Polen) enekompetence i enhver undersøgelse af klager vedrørende en dommers eller en retsinstans' manglende uafhængighed, hvilken afdeling udviser tilsvarende mangler med hensyn til udnævnelsen af dets medlemmer som dem, der blev fremhævet af Domstolen vedrørende den øverste domstols disciplinærafdeling i dom af 19. november 2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982).

26 Ombudsmanden har i sin supplerende anmodning af 13. februar 2020 dels anført, at denne lov af 20. december 2019 i mellemtiden er blevet underskrevet af Republikken Polens præsident den 4. februar 2020 og offentliggjort (Dz. U. af 2020, position 190), og at dens ikrafttrædelse er fastsat til den 14. februar 2020. Dels har ombudsmanden redegjort for indledningen af og mangedoblingen af disciplinærsager og administrative foranstaltninger, og nu vedtagelsen af disciplinære sanktioner, mod dommere, navnlig af de grunde, der allerede er nævnt i nærværende doms præmis 24. Ombudsmanden har i sin supplerende anmodning af 2. marts 2020 anført, at den omstændighed, at Prokuratura Krajowa (den nationale anklagemyndighed, Polen) for nylig i henhold til nævnte lov af 20. december 2019 har indgivet en anmodning til disciplinærafdelingen om ophævelse af immuniteten for den dommer, der har foretaget den præjudicielle forelæggelse i sag C-563/18, og om tilladelse til strafferetlig forfølgelse af vedkommende for at have tilladt medierne at optage afsigelsen af en afgørelse truffet i forbindelse med en sag, der var anlagt til prøvelse af en forflyttelse af stedet for Sejms (parlamentets) samlinger, hvorved han ved kendelse pålagde anklagemyndigheden at genoptage undersøgelsen vedrørende denne forflyttelse. Ifølge ombudsmanden bør denne udvikling, som disse nye elementer giver udtryk for, tages i betragtning af Domstolen ved bedømmelsen af formaliteten og realiteten vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den i de foreliggende sager, hvilket begrunder en genåbning af den mundtlige forhandling.

27 Det skal i denne henseende for det første bemærkes, at der i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og i Domstolens procesreglement ikke er fastsat en mulighed for, at de berørte personer, der er omfattet af denne statuts artikel 23, kan afgive indlæg som svar på generaladvokatens forslag til afgørelse (dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

28 For det andet skal generaladvokaten i medfør af artikel 252, stk. 2, TEUF fuldstændig upartisk og uafhængigt offentligt fremsætte begrundede forslag til afgørelse af de sager, der i overensstemmelse med statutten for Den Europæiske Unions Domstol kræver dennes deltagelse. Domstolen er hverken bundet af disse forslag til afgørelse eller af den begrundelse, hvorpå generaladvokaten har støttet disse. En parts uenighed med generaladvokatens forslag til afgørelse, uanset hvilke spørgsmål der undersøges

heri, kan derfor ikke i sig selv udgøre et forhold, som kan begrunde genåbning af den mundtlige forhandling (dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

29 Domstolen kan imidlertid i overensstemmelse med artikel 83 i Domstolens procesreglement til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt en part, efter at denne del af retsforhandlingerne er afsluttet, er fremkommet med nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er af afgørende betydning for Domstolens afgørelse, eller såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af de berørte parter.

30 I den foreliggende sag finder Domstolen imidlertid efter at have hørt generaladvokaten, at den efter afslutningen af retsforhandlingernes skriftlige del og efter det retsmøde, der er afholdt for Domstolen, råder over alle de oplysninger, der er nødvendige for at træffe afgørelse i sagen, og at de nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som ombudsmanden er fremkommet med, ikke vil kunne have afgørende betydning for Domstolens afgørelse. Domstolen anfører i øvrigt, at de foreliggende forenede sager ikke skal afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af de berørte parter. Det er herefter ufornødent at genåbne retsforhandlingernes mundtlige del.

Om Domstolens kompetence

31 Statskassen, Prokurator Generalny (generalstatsadvokaten, Polen) og den polske regering har gjort gældende, at Domstolen ikke har kompetence til at træffe afgørelse i de foreliggende præjudicielle spørgsmål, idet de i det væsentlige har gjort gældende, at hverken tvisterne i hovedsagerne, som vedrører rent interne forhold og ikke angår områder, der er omfattet af EU-retten, eller de nationale bestemmelser om organiseringen af de nationale retsinstanser og om de disciplinære foranstaltninger, der finder anvendelse i forhold til dommere, og som vedrører medlemsstaternes enekompetence, er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde.

32 Det bemærkes i denne henseende, at medlemsstaterne i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – som er den bestemmelse, hvis fortolkning de præjudicielle spørgsmål, der i den foreliggende sag er rettet til Domstolen, vedrører – tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten. Det påhviler således medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer overholdelse af den grundlæggende ret til en effektiv domstolsprøvelse på de nævnte områder (jf. dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis, og af 5.11.2019, Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed), C-192/18, EU:C:2019:924, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis).

33 Det fremgår i øvrigt for så vidt angår det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU af Domstolens praksis, at denne bestemmelse omhandler »de områder, der er omfattet af EU-retten«, uafhængigt af den situation, hvori medlemsstaterne gennemfører EU-retten som omhandlet i artikel 51, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 29, og af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

34 Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU finder således navnlig anvendelse i forhold til enhver national retsinstans, der som domstol kan træffe afgørelse vedrørende spørgsmål om anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, og som således vedrører områder, der er 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, og af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).

35 Dette er således tilfældet for de forelæggende retter, som i deres egenskab af polske almindelige domstole kan anmodes om at træffe afgørelse vedrørende spørgsmål, der er forbundet med anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, og som i deres egenskab af »retsinstanser« som defineret i EU-retten er en del af det polske retsmiddel- og proceduresystem på de »områder, der er omfattet af EU-retten« som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, således at disse retsinstanser skal opfylde kravene til en effektiv retsbeskyttelse (dom af 5.11.2019, Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed), C-192/18, EU:C:2019:924, præmis 104).

36 Det bemærkes i øvrigt, at selv om organiseringen af den dømmende magt i medlemsstaterne henhører under de sidstnævntes kompetence, gælder det ikke desto mindre, at medlemsstaterne under udøvelsen af denne kompetence skal overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten, og navnlig artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU (dom af 5.11.2019, Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed), C-192/18, EU:C:2019:924, præmis 102 og den deri nævnte retspraksis).

37 Det følger af ovenstående betragtninger, at Domstolen har kompetence til at fortolke artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

Om formaliteten

38 Statskassen, generalstatsadvokaten og den polske regering har ligeledes gjort gældende, at de præjudicielle forelæggelser bør afvises af de følgende grunde. Dels opfylder forelæggelsesafgørelserne ikke de krav, der følger af procesreglementets artikel 94, idet de bl.a. ikke præciserer, hvilken forbindelse der foreligger mellem den EU-retlige bestemmelse, der ønskes fortolket, og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i tvisterne i hovedsagerne.

39 Dels har de forelagte spørgsmål ingen forbindelse med procedurerne i og genstandene for hovedsagerne, og de er af en generel og hypotetisk karakter, idet de forelæggende retter i disse tvister hverken skal anvende de nationale bestemmelser vedrørende disciplinærordningen for dommere eller artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Denne hypotetiske karakter følger ligeledes af den omstændighed, at spørgsmålet om indledning af disciplinære procedurer efter de afgørelser, som de forelæggende retter vil skulle træffe i hovedsagerne på dette stadium, er af rent hypotetisk karakter, idet spørgsmålene ikke vedrører tvisterne i hovedsagerne, men eventuelle fremtidige tvister mellem de berørte dommere og de nationale disciplinære myndigheder. En besvarelse af disse spørgsmål kan ikke påvirke de forelæggende dommeres pligt til at træffe afgørelse i hovedsagerne på grundlag af de anvendelige nationale materielle og processuelle bestemmelser eller ændre omfanget af denne forpligtelse. Den er således ikke nødvendig for bedømmelsen af disse sager.

40 Europa-Kommissionen er ligeledes af den opfattelse, at de nærværende anmodninger om præjudiciel afgørelse skal afvises, for så vidt som den EU-retlige regel, som de spørgsmål, Domstolen er blevet forelagt, vedrører, ikke har nogen forbindelse med genstandene for tvisterne i hovedsagerne, som dels vedrører betaling af udgifter afholdt af en polsk by under udførelsen af visse opgaver, som den er blevet pålagt vedrørende regeringsforvaltning, dels strafferetlig forfølgning af visse personer for deltagelse i bortførelser, i forbindelse med hvilken det bl.a. påtænkes at indrømme en ekstraordinær nedsættelse af straffen. I øvrigt vil det svar, Domstolen kunne give på de præjudicielle spørgsmål, ikke være afgørende for retningen af udfaldet af en given forudgående afgørelse, som de forelæggende retter måtte træffe på det processuelle plan eller vedrørende deres egen kompetence, før de i givet fald træffer afgørelse i tvisterne i hovedsagerne. En sådan besvarelse ville således ikke opfylde et behov med henblik på afgørelserne af disse retstvister, men ville indebære, at Domstolen formulerede et responsum vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål.

41 Henset til disse forskellige hensyn bemærkes det indledningsvis, at de forelæggende retter i deres respektive anmodninger om præjudiciel afgørelse for det første i tilstrækkelig grad har redegjort for omstændighederne i hovedsagerne og for det andet har redegjort detaljeret for de bestemmelser, der udgør den nye nationale retlige ramme for disciplinærordningen for dommere. For det tredje har disse retsinstanser anført såvel grundene til, at de som nationale retsinstanser, der kan træffe afgørelse vedrørende spørgsmål om anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, nærer tvivl med hensyn til denne ordnings forenelighed med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som grundene til, at de nærer den opfattelse, at en besvarelse af de fortolkningsspørgsmål, der er forelagt Domstolen, er nødvendig set ud fra de domme, de skal afsige i de verserende hovedsager, henset til den frygt, de i de konkrete sammenhænge, som disse sager indgår i, nærer for, at de omhandlede dommere bliver genstand for disciplinærsager, hvis de afgør disse sager i den retning, som angives i henholdsvis præmis 4 og 5 i nærværende dom.

42 Derved har disse retsinstanser opfyldt de krav, der opstilles i procesreglementets artikel 94, og navnlig det i denne artikels litra c) fastsatte, idet de har givet en tilstrækkelig fremstilling af grundene til, at de nærer tvivl om fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og navnlig af den sammenhæng, de finder mellem denne traktatbestemmelse og de nationale bestemmelser, som ifølge disse retsinstanser kan udøve indflydelse på den retlige proces, ved afslutningen af hvilken de skal afsige deres domme, og derved påvirke udfaldet af de sager, der verserer for dem i hovedsagerne.

43 Det bemærkes i øvrigt, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at der gælder en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante (dom af 15.5.2003, Salzmann, C-300/01, EU:C:2003:283, præmis 31, og af 29.6.2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

44 Det følger imidlertid ligeledes af fast retspraksis, at proceduren efter artikel 267 TEUF er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre de for dem verserende tvister (dom af 18.10.1990, Dzodzi, C-297/88 og C-197/89, EU:C:1990:360, præmis 33, og af 19.12.2013, Fish Legal og Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis). Begrundelsen for ordningen med præjudiciel forelæggelse er ikke, at der skal afgives responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men at der skal foreligge et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvist (dom af 15.6.1995, Zabala Erasun m.fl., C-422/93 – C-424/93, EU:C:1995:183, præmis 29, og af 10.12.2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

45 Som det fremgår af selve ordlyden af artikel 267 TEUF, skal den præjudicielle afgørelse, der anmodes om, være »nødvendig« for, at den forelæggende ret kan »[afsige] sin dom« i den sag, der verserer for den (jf. i denne retning dom af 17.2.2011, Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, præmis 35).

46 Domstolen har således gentagne gange fastslået, at det følger af såvel ordlyden som opbygningen af artikel 267 TEUF, at den præjudicielle procedure bl.a. forudsætter, at der reelt verserer en retssag for den nationale domstol, og at denne domstol skal træffe en afgørelse, hvis udfald kan påvirkes af den præjudicielle afgørelse (dom af 21.4.1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, præmis 11, af 4.10.1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, C-159/90, EU:C:1991:378, præmis 12 og 13, og af 27.2.2014, Pohotovosť, C-470/12, EU:C:2014:101, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

47 Der må i denne sammenhæng sondres mellem Domstolens opgave, når den skal træffe afgørelse vedrørende en præjudiciel forelæggelse, og når den skal træffe afgørelse i et traktatbrudssøgsmål. Mens Domstolen inden for rammerne af et traktatbrudssøgsmål skal efterprøve, om den nationale foranstaltning eller praksis, som Kommissionen eller en anden medlemsstat har anfægtet, generelt strider mod EU-retten, uden at det er fornødent, at der foreligger en retstvist vedrørende dette for de

nationale retsinstanser, er Domstolens opgave inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse derimod at bistå den forelæggende ret ved løsningen af den konkrete tvist, der er indbragt for den (jf. i denne retning dom af 15.11.2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, præmis 49).

48 Inden for rammerne af en sådan procedure skal der således foreligge en forbindelse mellem denne tvist og de EU-retlige bestemmelser, der ønskes fortolket, således at denne fortolkning fremstår som objektivt nødvendig for den afgørelse, som den forelæggende ret skal træffe (jf. i denne retning kendelse af 25.5.1998, Nour, C-361/97, EU:C:1998:250, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis).

49 I de foreliggende sager må det for det første fastslås, at tvisterne i hovedsagerne ikke for så vidt angår realiteten fremviser nogen forbindelse med EU-retten, herunder med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som de præjudicielle spørgsmål vedrører, og at de forelæggende retter derfor ikke skal anvende EU-retten eller nævnte bestemmelse ved afgørelsen af realiteten i disse retstvister. Derved adskiller de foreliggende sager sig bl.a. fra den sag, der gav anledning til dom af 27. februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), hvor der verserede en sag for den forelæggende ret med påstand om annullation af administrative afgørelser, hvorved lønnen for medlemmerne af Tribunal de Contas (revisionsretten, Portugal) var blevet nedsat i henhold til en national lovgivning, der fastsatte en sådan nedsættelse, og hvor denne lovgivnings overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU var omtvistet for den nævnte forelæggende ret.

50 For det andet gælder det, at selv om Domstolen allerede har fastslået, at præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af processuelle bestemmelser i EU-retten, som den pågældende forelæggende ret skal anvende for at træffe sin afgørelse, kan realitetsbehandles (jf. i denne retning bl.a. dom af 17.2.2011, Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, præmis 41 og 42), er det ikke det, de spørgsmål, der er forelagt inden for rammerne af de nærværende forenede sager, vedrører.

51 For det tredje fremgår det heller ikke, at en besvarelse fra Domstolen af disse spørgsmål kan give de forelæggende retter en fortolkning af EU-retten, som giver dem mulighed for at afgøre processuelle spørgsmål inden for national ret, før de skal træffe afgørelse vedrørende realiteten i de sager, der verserer for dem. Derved adskiller de foreliggende sager sig ligeledes fra eksempelvis de sager, der gav anledning til dom af 19. november 2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982), hvor den præjudicielle fortolkning, som Domstolen blev anmodet om, kunne påvirke spørgsmålet om fastlæggelsen af den kompetente retsinstans med henblik på at afgøre realiteten i retstvister, der vedrørte EU-retten, således som det navnlig fremgår af den nævnte doms præmis 100, 112 og 113.

52 Under disse omstændigheder fremgår det ikke af forelæggelsesafgørelserne, at der eksisterer en forbindelse mellem den EU-retlige bestemmelse, som de foreliggende præjudicielle spørgsmål vedrører, og tvisterne i hovedsagerne, som gør den ønskede fortolkning nødvendig med henblik på, at de forelæggende retter under anvendelse af de oplysninger, der følger af en sådan fortolkning, kan træffe de afgørelser, der er påkrævede for at løse disse tvister.

53 Disse spørgsmål vedrører således ikke en fortolkning af EU-retten, som objektivt set er nødvendig for løsningen af disse tvister, men er derimod af generel karakter.

54 Med hensyn til den omstændighed, som de forelæggende retter har henvist til i deres skrivelser, som nævnes i denne doms præmis 20 og 21, hvorefter de to dommere, som har indgivet anmodningerne om præjudiciel afgørelse, på grund af disse anmodninger er blevet gjort til genstand for en forundersøgelse før indledningen af en eventuel disciplinærsag mod dem, bemærkes det, at tvisterne i hovedsagerne i den sammenhæng, hvori sagerne verserer for Domstolen som præjudicielle forespørgsler, ikke vedrører sådanne omstændigheder. Det skal i øvrigt bemærkes, at disse undersøgelsesprocedurer, som den polske regering har redegjort for i sine skriftlige bemærkninger og i

retsmødet for Domstolen, i mellemtiden er blevet afsluttet med den begrundelse, at der ikke var godtgjort nogen disciplinær forseelse i form af en tilsidesættelse af embedets værdighed grundet fremsættelsen af de nævnte anmodninger om præjudiciel afgørelse.

55 I denne sammenhæng skal det imidlertid bemærkes, således som det fremgår af Domstolens faste praksis, at kernen i det ved traktaterne indførte domstolssystem udgøres af den ved artikel 267 TEUF fastsatte procedure med præjudicielle forelæggelser, der ved at indføre en dommerdialog mellem Domstolen og medlemsstaternes domstole har til formål at sikre en ensartet fortolkning af EU-retten, hvorved EU-rettens sammenhæng, fulde virkning og autonomi og i sidste ende den særegne karakter af den ved traktaterne indførte ret sikres (udtalelse 2/13 af 18.12.2014, EU:C:2014:2454, præmis 176, og dom af 24.10.2018, XC m.fl., C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 41).

56 Det fremgår ligeledes af Domstolens faste praksis, at artikel 267 TEUF giver de nationale retter en meget vid adgang til at indbringe spørgsmål for Domstolen, hvis de skønner, at en for dem verserende sag frembyder problemer vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af EU-retlige bestemmelser, der er relevante for afgørelsen af den pågældende sag. De nationale retter kan desuden frit udnytte denne adgang på ethvert tidspunkt under proceduren, som de finder passende (dom af 5.10.2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, præmis 26, og af 24.10.2018, XC m.fl., C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

57 En bestemmelse i national ret kan derfor ikke forhindre en national ret i at gøre brug af denne adgang, som således er uadskilleligt forbundet med samarbejdsordningen mellem de nationale domstole og Domstolen, som er fastlagt ved artikel 267 TEUF, og opgaverne for den ret, der er ansvarlig for anvendelsen af EU-retten, som i medfør af denne bestemmelse er overladt til de nationale retter (dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 103 og den deri nævnte retspraksis).

58 Nationale bestemmelser, hvoraf det følger, at de nationale dommere kan udsættes for disciplinære procedurer på grund af den omstændighed, at de har forelagt Domstolen et præjudiciel spørgsmål, er ikke tilladte (jf. i denne retning Domstolens præsidents kendelse af 1.10.2018, Miasto Łowicz og Prokuratura Okręgowa w Płocku, C-558/18 og C-563/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:923, præmis 21). Således kan selve udsigten til, at en dommer i givet fald kan gøres til genstand for disciplinære foranstaltninger, fordi denne har foretaget en sådan forelæggelse eller har truffet afgørelse om at fastholde forelæggelsen, efter at den er blevet indgivet, skade de berørte nationale dommeres effektive udøvelse af den adgang og de funktioner, der nævnes i den foregående præmis.

59 Det omstændighed, at disse dommere ikke må udsættes for disciplinære sanktioner for at udøve denne mulighed for at indgive en forelæggelse for Domstolen, hvilket henhører under deres enekompetence, udgør ligeledes en garanti, der er uløseligt forbundet med dommernes uafhængighed (jf. i denne retning dom af 12.2.2019, RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, præmis 47), hvilken uafhængighed navnlig har betydning for et velfungerende retligt samarbejde, herunder den præjudicielle forelæggelsesmekanisme fastsat i artikel 267 TEUF (jf. i denne retning dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

60 Det følger af alt det ovenstående, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling.

Sagsomkostninger

61 Da sagerne i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de forelæggende retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

De anmodninger om præjudiciel afgørelse, der er indgivet af Sąd Okręgowy w Łodzi (regional domstol i Łódź, Polen) og af Sąd Okręgowy w Warszawie (regional domstol i Warszawa, Polen) ved afgørelser af 31. august 2018 og 4. september 2018, afvises.

Underskrifter