



UDENRIGSMINISTERIET

Notat til Folketingets Europaudvalg – orientering om intervention i sag for EU-Domstolen C-204/21, Kommissionen mod Polen

Indledning og baggrund

Ved pressemeddelelse af 31. marts 2021 besluttede Europa-Kommissionen at anlægge en ny sag ved EU-Domstolen mod Polen som følge af manglende uafhængighed for polske dommere. Kommissionen udtog stævning den 1. april 2021, og sagen blev offentliggjort i EU-Tidende den 28. juni 2021.

Nærmere bestemt drejer sagen sig om bestemmelser i den polske lov om domstolene¹, den såkaldte ”mundkurvslov”, som Kommissionen finder, underminerer polske dommers uafhængighed og er uforenelig med EU-rettens forrang.

Kommissionen påpeger, at polsk ret forhindrer polske domstole – bl.a. ved adgangen til at kunne rejse disciplinærsager mod dommere – fra at anvende visse bestemmelser i EU-retten, der beskytter domstolens uafhængighed, herunder fra at stille præjudicielle spørgsmål til EU-Domstolen om sådanne forhold.

Derudover finder Kommissionen, at Polen overtræder EU-retten ved at lade Disciplinærafdelingen ved den polske højesteret – hvis uafhængighed ikke er garanteret – træffe afgørelser, der har direkte indvirkning på dommere og den måde, de udøver deres funktion på. Disciplinærsagerne omfatter sager om ophævelse af dommernes immunitet med henblik på at anlægge straffesag mod dem, midlertidig suspension og nedsettelse af løn. Kommissionen påpeger i den forbindelse, at den blotte udsigt for en dommer til at skulle tåle en disciplinærsag for et organ, hvis uafhængighed ikke er garanteret, skaber en såkaldt 'chilling effekt' (afskrækkende virkning), der kan påvirke dommeres egen uafhængighed. Kommissionen finder, at dette alvorligt undergraver den retlige uafhængighed og forpligtelsen til at sikre effektiv retsbeskyttelse og dermed undergraver EU's retsorden som helhed.

Disse forhold har bevirket, at Kommissionen i retssagen har nedlagt påstand om, at det fastslås, at Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU), sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, set i lyset af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende EMRK's artikel 6, stk. 1, og i henhold til artikel 267 i Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og princippet om EU-rettens forrang².

¹ af 20. december 2019, der trådte i kraft den 14. februar 2020.

² I offentliggørelsen i EU-Tidende henvises der til følgende nationale bestemmelser: ”artikel 42a, stk. 1 og 2, og artikel 55, stk. 4, i *ustawa — Prawo o ustroju sądów powszechnych* (lov om de almindelige domstoles organisation, artikel 26, stk. 3, og artikel 29, stk. 2 og 3, i *ustawa o Sądzie Najwyższym* (lov om den øverste domstol) og artikel 5, stk. 1a og 1b, i *ustawa o sądach administracyjnych* (lov om forvaltningsdomstole), i den affattelse, der følger af *ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* (lov af 20.12.2019 om ændring af lov

Enhed:

JTEU

Sagsbehandler:

Maria Søndahl Wolff

Dato:

11. august 2021

Sagsnummer:

2021 - 15472

Bilag:

FEU-notat

Det bemærkes, at Kommissionen har indgivet anmodning til EU-Domstolen om at træffe afgørelse om foreløbige forholdsregler, dvs. hurtigt at suspendere nævnte dele af polsk ret inden der afsiges endelig dom i sagen.³ Ved kendelse af 14. juli 2021 imødekom Domstolen Kommissionens anmodning.

Dette seneste søgsmål af Polen skal ses i lyset af en række sager ved EU-Domstolen forelagt af polske domstole og anlagt af Kommissionen⁴ om kerneværdierne i EU's retsstatsprincip fastsat i artikel 2 og udmøntet i artikel 19, stk. 1, 2. afsnit, TEU om domstolens uafhængighed samt fastsat i Chartrets artikel 47. Det følger således af fast praksis om disse bestemmelser, at medlemsstaterne er forpligtede til at organisere deres retssystem på en sådan måde, at princippet om domstolenes uafhængighed efterleves, og at dommere kan udføre deres funktioner uafhængigt og beskyttet mod indblanding eller pres udefra⁵.

I relation til det polske domstolssystem har Domstolen i en række domme slået fast, at kravet om uafhængighed kræver et system med disciplinære regler, der giver dommere de nødvendige garantier for, at enhver risiko for at sådanne regler anvendes *som et middel til at udøve politisk kontrol* med indholdet af retssager udelukkes⁶.

Kronologisk set blev der første gang i EU's historie statueret en overtrædelse af artikel 19, stk. 1, 2. afsnit, TEU, i dom af 24. juni 2019 i sag **C-619/18**, Kommissionen mod Polen, (om den øverste domstols uafhængighed).

Ved dom af 5. november 2019 i sag **C-192/18**, Kommissionen mod Polen (om de almindelige domstoles uafhængighed) statuerede Domstolen, at den del af reformen af det polsk domstolssystem, der indførte en differentieret pensionsalder for hhv. kvinder og mænd, og som generelt indførte tidligere og tvungen pensionsalder samt justitsministerens beføjelse til at beslutte, om en dommers embedsperiode forlænges, er i strid med EU-retten.

I en efterfølgende forelæggelse fra den polske Højesteret blev de fundamentale principper om uafhængighed gentaget og uddybet, jf. **A.K.**-dommen af 19. november 2019, og den **Poliske Højesteret** slog derefter ved kendelser af 5. december 2019 og 15. januar 2020 fast, at det nationale råd for retsvæsenet i Polen (Domstolsrådet) i dets nuværende sammensætning *ikke var et organ uafhængigt af den lovgivende og den udøvende magt*,

om de almindelige domstoles organisation, lov om den øverste domstol og visse andre love samt sidstnævnte lovs artikel 8, hvorefter det er forbudt for alle nationale retter at efterprøve, om de EU-retlige krav vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er opfyldt.

³ Jf. Domstolens procesreglementets artikel 160, stk. 3, samt eksempelvis Domstolens kendelse af 17. december 2018 i sag C-619/18 R, Kommissionen mod Polen.

⁴ Kommissionen er som traktatens vogter ansvarlig for medlemsstaternes overholdelse af EU-retten gennem den ordinære og indledningsvist dialogbaserede traktatkrænkelserprocedure iht. artikel 258 TEUF.

⁵ Jf. dom af 27. februar 2018, sag C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, præmis 43-45, dom i sag C-619/18, Kommissionen mod Polen, præmis 71-77, dom i de forenede sager C-585/18, C-624/18 og C-625/18, A.K., præmis 120-126 samt dom af 15. juli 2021 i sag C-791/19, Kommissionen mod Polen, præmis 58-60.

⁶ Jf. bl.a. dom af 15. juli 2021 i sag C-791/19, Kommissionen mod Polen, præmis 61 samt dom i sag C-619/18, Kommissionen mod Polen, særlig præmis 77, A.K.-sagen særlig præmis 42-43 og 71-77 samt kendelse af 8. april 2020, Kommissionen mod Polen, sag C-791/19 R, præmis 34-35 og 70-71.

og at Disciplinærafdelingen – også henset til udnævnelsen af medlemmer hertil efter indstilling fra Domstolsrådet – *ikke var en »domstol« i henhold til chartrets artikel 47, og EMRK artikel 6, og national ret*, idet organet ikke var uafhængigt og upartisk i forhold til den politiske magt. Dertil kommer dom af 2. marts 2021 i sag **C-824/18**, ligeledes med kritiske ord om reformerne af det polske domstolssystem.

Endelig blev Polen den 15. juli 2021 dømt for traktatbrud i sag **C-791/19**, Kommissionen mod Polen, der også drejer sig om tilsidesættelse af artikel 19 TEU, idet polsk lov tillader, at indholdet i retslige afgørelser fra polske dommere kan kvalificeres som ”disciplinærforseelser” og dermed resultere i sanktioner mod dommere. Den danske regering deltog i sagen til støtte for Kommissionen.

Regeringens interesse i traktatkrænkelssagen

Retsstatsprincippet er en hjørnesteen i EU-samarbejdet, som alle medlemslande har tilsluttet sig ved optagelse. Overholdelse af princippet er afgørende for EU's troværdighed og en nødvendig forudsætning f.eks. for samarbejdet i det indre marked eller den europæiske arrestordre. I tråd med tidligere indlæg i retssager om retsstatsprincippet afgiver regeringen således indlæg i den foreliggende sag.

Det er vigtigt for regeringen, at de grundlæggende rettigheder og værdier værnes om og respekteres i alle EU-lande. Europæiske, herunder danske virksomheder i Polen har en stærk interesse i et velfungerende og uafhængigt polsk retsvæsen. Deltagelse skal derudover ses i lyset af, at EU-Domstolens dom – i tråd med ovennævnte række af domme – vurderes at kunne bidrage til at opretholde presset på Polen både i det juridiske spor ved Domstolen men også i den bredere politiske kontekst, hvor der ses behov for støtte til værnet om EU's fundamentale retsstatsprincip.

Det bemærkes i den forbindelse, at uafhængige og velfungerende polske domstole, der som domstole i EU også behandler sager om virksomheder og borgere fra andre medlemsstater, selvsagt tillige er i danske virksomheders og borgernes interesse. Det vurderes ligeledes at være i dansk interesse kontinuerligt at bidrage til udvikling af retspraksis om retsstatsprincippet og gentage de juridiske argumenter for medlemsstaternes overholdelsen af det grundlæggende princip om rule of law.

I et dansk indlæg lægges der – i lyset af EU-Domstolens seneste domme i sagerne vedrørende retssystemet i Polen,⁷ herunder på linje med argumenterne i regeringens indlæg i sag C-791/19, Kommissionen mod Polen – vægt på vigtigheden af overholdelse af traktatens bestemmelser, herunder de grundlæggende principper om domstolens uafhængighed og retsstatsprincippet.

I et dansk indlæg lægges der således vægt på, at artikel 19, stik. 1, 2. led, TEU, der udmønter retsstatsprincippet i artikel 2 TEU, forpligter medlemsstaterne til at sikre domstolens uafhængighed, og at EU-Domstolen har fastslået, at disciplinære systemer vedrørende dommere skal indeholde beskyttelsesforanstaltninger for at forhindre, at

⁷ Jf. dom i C-619/18, Kommissionen mod Polen, særlig præmis 42-43 og 71-77, dom i C-192/18, Kommissionen mod Polen, præmis 98-112, dom af 19. november 2019 i de forenede sager C-585/18, C-624/18 og C-625/18, AK m.fl. mod Sąd Najwyższy samt dom af 15. juli 2021 i C-791/19.

et sådant system anvendes til politisk indblanding og påvirkning af retsafgørelser. Der henvises i den forbindelse til, at betingelserne om uafhængighed bl.a. følger af C-619/18, Kommissionen mod Polen samt af A.K.-dommen, og at den polske Højesteret – efter anvendelse af netop præmisserne i A.K.-dommen – konkluderede, at Disciplinærafdelingen ikke er uafhængig.

Endelig lægges der vægt på vigtigheden af den grundlæggende samarbejdsprocedure mellem Unionens nationale retter og EU-Domstolen hjemlet i TEUF artikel 267, stk. 2 og 3, hvorefter nationale retter stiller præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af EU-retten, når der er tvivl om forståelsen af EU-bestemmelserne⁸.

⁸ Jf. eksempelvis dom af 15. juli 2021 i sag C-791/19, Kommissionen mod Polen, præmis 222, samt dom i sag C-619/18, Kommissionen mod Polen, præmis 44-45.