



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

N. EMILIOU

fremsat den 1. august 2025¹

Sag C-748/23 [Gekus]ⁱ

C. Limited

mod

M.S.

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 267 TEUF – artikel 19, stk. 1, TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – procedure for udnævnelse af en national dommer – domstolenes uafhængighed og upartiskhed – *nemo iudex in causa sua*«

I. Indledning

1. Det velkendte latinske ordsprog »*nemo iudex in causa sua*« (ingen skal være dommer i egen sag) tilskrives generelt Edward Coke, der var en britisk advokat i begyndelsen af det 17. århundrede², og var bl.a. inspireret af en passage fra kejser Justinians Corpus juris civilis, som stammer helt tilbage fra år 529 e.Kr.³. Det er næppe overraskende, at dette ordsprog er meget gammelt, da kravet om, at dommere skal være upartiske, er en af de grundlæggende søjler i ethvert retssystem⁴.

2. Kravet om upartiskhed er hidtil et af de væsentlige elementer i »adgangen til effektive retsmidler og til en upartisk domstol«, der er fastsat i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), og i »retten til en retfærdig rettergang«, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«), som begge henviser til en »uafhængig og upartisk domstol, der [forudgående] er oprettet ved lov«⁵. Det er også nedfældet i mange nationale forfatninger⁶ og internationale instrumenter⁷.

¹ – Originalsprog: engelsk.

ⁱ Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

² – Jf. bl.a. D.E.C. Yale, »*Iudex in propria causa: An historical excursus*«, *The Cambridge Law Journal*, bind 33, nr. 1, 1974, s. 80-96, og L. Neudorf, »*Judicial independence: The judge as a third party to the dispute*«, *Oxford University Comparative Law Forum* 2, 2015.

³ – Codex 3.5.1: »*neminem sibi esse iudicem vel ius sibi dicere debere*« (ingen skal træffe afgørelse i egen sag eller fortolke loven for sig selv).

⁴ – Jf. desuden generaladvokat Čapetas forslag til afgørelse (C-369/23, EU:C:2024:612, punkt 1).

⁵ – Ordet »forudgående« findes kun i chartrets artikel 47.

⁶ – F.eks. artikel 30, stk. 2, i Republikken Cyperns forfatning.

⁷ – F.eks. i princip 2 i De Forenede Nationers grundprincipper for dommeres uafhængighed, som blev vedtaget den 6.9.1985 af FN's syvende kongres om forebyggelse af kriminalitet og behandling af gerningsmænd, afholdt i Milano fra den 26.8-6.9.1985.

3. I den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, som er indgivet af Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), er der fokus på betydningen og rækkevidden af princippet om upartiskhed. Den foreliggende sag er opstået inden for rammerne af reformen af det polske retssystem, der blev indledt i 2017, og som har været genstand for flere domme afsagt af Domstolen⁸ og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«)⁹. Disse domme identificerede en række mangler i reformen, der underminerer domstandens uafhængighed.

4. Disse domme foranledigede den polske lovgiver til i 2022 at indføre en særlig mekanisme – en test af dommers uafhængighed og upartiskhed (herefter »uafhængigheds- og upartiskhedstesten«) – til at håndtere sådanne spørgsmål, når behovet opstår. Testen anvendes af et specifikt dommerkollegium på et ad hoc-trin i proceduren. Formålet med denne test er i det væsentlige at afgøre, om de påståede uregelmæssigheder i forbindelse med udnævnelsen af dommere kan have påvirket lovligheden af sammensætningen af den nationale domstol i de omhandlede sager. De af Sąd Najwyższy (øverste domstol) forelagte spørgsmål vedrører foreneligheden med EU-retten af en national bestemmelse eller retspraksis vedrørende anvendelsen af denne test.

II. National ret

5. Artikel 29 i ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8. december 2017¹⁰, som ændret ved ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om den øverste domstol og visse love) af 9. juni 2022¹¹ (herefter »lov om den øverste domstol«), bestemmer:

»[...]

2. I forbindelse med [Sąd Najwyższys (øverste domstol)] eller dens organers virke kan der ikke rejses tvivl om retmæssigheden af [retsinstanser], statslige forfatningsorganer og retsbeskyttelsesorganer.

3. [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] eller et andet magtorgan kan hverken fastslå eller bedømme lovligheden af udnævnelsen af en dommer eller den deraf følgende beføjelse for den pågældende til at beklæde embedet som dommer.

4. Omstændighederne vedrørende udnævnelsen af en dommer ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] kan ikke udgøre den eneste grund til at anfægte en afgørelse truffet under deltagelse af denne dommer eller til at betvivle dommerens uafhængighed og upartiskhed.

5. På anmodning af den i stk. 7 omhandlede sagsøger kan det undersøges, om en dommer ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] eller en dommer, der er forflyttet til [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], overholder kravene om uafhængighed og upartiskhed, under hensyntagen til

⁸ – Jf. bl.a. dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531), af 5.11.2019, Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed) (C-192/18, EU:C:2019:924), 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).

⁹ – Jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.7.2021, Reczkowicz mod Polen (CE:ECHR:2021:0722JUD004344719), af 8.11.2021, Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819), og af 15.3.2022, Grzęda mod Polen (CE:ECHR:2022:0315JUD004357218).

¹⁰ – Dz. U. af 2018, pos. 5.

¹¹ – Dz. U. af 2022, pos. 1259.

omstændighederne vedrørende vedkommendes udnævnelse og adfærd efter udnævnelsen, hvis dette under omstændighederne i en given sag kan føre til en tilsidesættelse af princippet om uafhængighed og upartiskhed, der påvirker sagens udfald, under hensyntagen til sagsøgerens situation og sagens karakter.

6. En anmodning om konstatering af, at de i stk. 5 omhandlede krav er opfyldt, kan indgives mod en dommer ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] eller en dommer, der er forflyttet til denne domstol, og som er tilknyttet et dommerkollegium, der behandler:

1) en klage

[...]

7. Enhver part i en sag ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] har i de i stk. 6 omhandlede tilfælde ret til at indgive en sådan anmodning.

[...]

15. [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] behandler anmodningen for lukkede døre i et dommerkollegium med fem dommere, der udtages ved lodtrækning blandt samtlige medlemmer af [Sąd Najwyższy (øverste domstol)], efter at have hørt den dommer, der er omfattet af anmodningen, medmindre en høring er umulig eller meget vanskelig. Dommeren kan fremsætte sine bemærkninger skriftligt. Den pågældende dommer udelukkes fra lodtrækningen.

[...]

21. Den kendelse, der afsiges efter behandlingen af anmodningen, kan appelleres til [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] i et dommerkollegium med syv dommere, som udtages ved lodtrækning blandt samtlige medlemmer af [Sąd Najwyższy (øverste domstol)]. Den pågældende dommer og dommeren, som har deltaget i afsigelsen af den appellerede kendelse, udelukkes fra udtrækningen.«

III. De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne, og de præjudicielle spørgsmål

6. Tvisten i hovedsagen er mellem C. Limited, som er et selskab etableret i Irland (herefter »sagsøgeren«), og en irsk statsborger, M.S. (herefter »sagsøgte«). Den vedrører parternes forpligtelser og ansvar i forbindelse med retssager, der gennemføres på Polens territorium.

7. Den 10. juni 2021 pålagde Sąd Apelacyjny w Warszawie (appeldomstolen i Warszawa, Polen) sagsøgte at betale et pengebeløb til sagsøgeren.

8. Den 29. juli 2021 anmodede sagsøgte High Court (ret i første instans, Irland) om i henhold til artikel 46, sammenholdt med artikel 45, stk. 1, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1215/2012 af 12. december 2012 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område¹² at afslå at anerkende og fuldbyrde afgørelsen truffet af Sąd Apelacyjny w Warszawie (appeldomstolen i Warszawa). Sagsøgte gjorde gældende, at hans ret til adgang til en domstol, der er oprettet ved

¹² – EUT 2012, L 351, s. 1.

lov, var blevet tilsidesat som følge af tilstedeværelsen i det dommerkollegium, der afsagde denne dom, af en dommer, der var blevet ulovligt beskikket af minister Sprawiedliwosci (justitsministeren, Polen).

9. Samtidig iværksatte sagsøgte også kassationsappel ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) til prøvelse af dommen afsagt af Sąd Apelacyjny w Warszawie (appeldomstolen i Warszawa). Der blev udpeget et dommerkollegium med tre dommere, herunder dommer JG, til at træffe afgørelse i appelsagen.

10. Den 27. september 2023 indgav sagsøgeren en anmodning om en test af dommer JG's uafhængighed og upartiskhed i overensstemmelse med den procedure, der er fastsat i lov om den øverste domstols artikel 29. I denne forbindelse påberåbte sagsøger sig omstændighederne i forbindelse med bl.a. hans udnævnelse. Dommer JG blev – som sagsøgte påpegede – udnævnt til dommer i Izba Cywilna Sądu Najwyższego (afdelingen for civile retlige sager ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen)) på grundlag af en beslutning truffet af Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale råd for retsvæsenet, Polen, herefter »domstolsrådet«). Gennemførelsen af denne beslutning var imidlertid – på grund af domstolsrådets nye sammensætning – blevet suspenderet ved kendelse fra Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Polen). Denne domstol annullerede i sidste ende beslutningen. Sagsøgeren påberåbte sig endvidere dommer JG's adfærd efter hans udnævnelse til dommer.

11. Fem dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) blev ved lodtrækning udtaget til at udgøre det dommerkollegium med fem dommere, der skal behandle anmodningen om en upartiskheds- og uafhængighedstest. Dette dommerkollegium omfatter to dommere fra Sąd Najwyższy (øverste domstol), der blev udnævnt før 2018, og tre dommere, der blev udnævnt efter forslag fra domstolsrådet i dets nye sammensætning.

12. I forbindelse med den formelle undersøgelse af, om denne anmodning kan antages til realitetsbehandling, har den forelæggende ret bestående af én dommer – den refererende dommer – som ligeledes er formanden for dommerkollegiet med de fem dommere, udtrykt tvivl om, hvordan lov om den øverste domstols artikel 29, stk. 5, skal fortolkes og anvendes med henblik på at sikre dens forenelighed med artikel 19, stk. 1, TEU og chartrets artikel 47.

13. Den forelæggende ret er navnlig i tvivl om, hvorvidt kravet om en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, er opfyldt af tre medlemmer af dommerkollegiet med fem dommere, der er udtaget efter lodtrækning til at behandle sagsøgerens anmodning, for så vidt som de befinder sig i en situation, der i høj grad svarer til den, som den dommer, der er genstand for undersøgelsen, befinder sig i på grund af den måde, hvorpå de blev udnævnt.

14. Under disse omstændigheder har Sąd Najwyższy (øverste domstol), sat med en enedommer, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, fortolket i lyset af chartrets artikel 47, forstås således, at omstændighederne ved udnævnelse af en dommer til et dommerembede kan indikere, at dommeren ikke opfylder kravene om uafhængighed og upartiskhed, hvis omstændighederne ved udnævnelsen fører til, at der oprettes en domstol, der krænker en persons ret til adgang til domstolsprøvelse, eller at manglende opfyldelse af disse krav afgøres ved, at dommeren passivt accepterer (ved at dømme i sagen) uregelmæssigheder i proceduren for den pågældendes udnævnelse som dommer, hvilket fører til, at der oprettes en domstol, der krænker den enkeltes ret til adgang til domstolsprøvelse?

- 2) Skal artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, fortolket i lyset af chartrets artikel 47, forstås således, at der i forbindelse med en forudgående prøvelse af, om en dommer ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) er upartisk, ikke kan deltage dommere, hvis deltagelse, eftersom de er udnævnt til dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) efter indstilling fra domstolsrådet oprettet i overensstemmelse med bestemmelserne i loven af 8. december 2017 om ændring af lov om det nationale domstolsråd og visse andre love [...], i sig selv krænker en persons ret til adgang til domstolsprøvelse?
- 3) Hvis det andet spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, fortolket i lyset af chartrets artikel 47, da forstås således, at Sąd Najwyższy (øverste domstol) i henhold til national ret er forpligtet til at udforme rettens sammensætning i forbindelse med en mellemafgørelse om en dommers upartiskhed, uden deltagelse af sådanne dommere, og som en sidste udvej, til at undlade at anvende en national bestemmelse om, at en sådan anmodning skal behandles af et dommerkollegium bestående af fem dommere og til at behandle anmodningen i et andet dommerkollegium, uden deltagelse af sådanne dommere?»

15. Sagsøgeren, sagsøgte, den nederlandske, den belgiske og den polske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Sagsøgte, den polske regering og Europa-Kommissionen har ligeledes afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 4. juni 2025.

IV. Bedømmelse

16. I de følgende afsnit vil jeg først undersøge, om spørgsmålene kan antages til realitetsbehandling (A), og derefter deres realitet (B). I overensstemmelse med Domstolens anmodning vil min analyse imidlertid hovedsageligt fokusere på to aspekter: i) antageligheden af det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål og ii) det andet spørgsmåls realitet.

A. Antageligheden

17. Jeg skal indledningsvis minde om, at det ifølge fast retspraksis i princippet tilkommer de nationale retter, for hvilken tvisten er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af de konkrete omstændigheder i hver sag at vurdere såvel, om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at de kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, de forelægger Domstolen¹³.

18. Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante: Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål fremsat af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål¹⁴. Domstolen har navnlig påpeget, at de nationale domstole kun har beføjelse til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, såfremt der reelt verserer en retssag for dem, og at de skal træffe en afgørelse, hvis udfald kan påvirkes af den præjudicielle afgørelse¹⁵.

¹³ – Jf. i denne retning dom af 25.2.2025, Sąd Rejonowy w Białymstoku and Adoreikė (C-146/23 og C-374/23, EU:C:2025:109, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁴ – Ibidem.

¹⁵ – Jf. i denne retning dom af 9.1.2024, G. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved de almindelige domstole i Polen) (C-181/21 og C-269/21, EU:C:2024:1, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis, herefter »dommen i sagen G. m.fl.«).

19. Det er i lyset af denne retspraksis, at jeg nu vil undersøge, om de tre præjudicielle spørgsmål i den foreliggende sag kan antages til realitetsbehandling.

20. Sagsøgeren har gjort indsigelse mod, at det *første* spørgsmål antages til realitetsbehandling, idet det er dennes opfattelse, at en besvarelse af dette spørgsmål ikke er relevant for undersøgelsen af anvendelsen af uafhængigheds- og upartiskhedstesten. Sagsøgeren har fremhævet, at dens anvendelse ikke alene er baseret på omstændighederne ved udnævnelsen af den pågældende dommer, men ligeledes på andre forhold, såsom denne dommers adfærd efter udnævnelsen.

21. Jeg er ikke overbevist om denne indsigelse. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 19, stk. 1, TEU, set i lyset af chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at omstændighederne ved en dommerudnævnelse i sig selv kan indikere, at en dommer ikke opfylder de krav om uafhængighed og upartiskhed, der er fastsat i disse bestemmelser.

22. Såfremt Domstolen besvarer dette spørgsmål bekræftende, kan den forelæggende ret, såfremt de relevante betingelser er opfyldt, tage sagsøgerens påstand til følge uden at skulle undersøge, om de øvrige forhold, som sagsøgeren har påberåbt sig, har en vis betydning. Følgelig synes det første præjudicielle spørgsmål at være relevant for afgørelsen af den tvist, der verserer for den forelæggende ret.

23. I retsmødet har parterne ligeledes drøftet, om det *andet* og det *tredje* præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling. Det vigtigste spørgsmål, de behandlede, var, om den forelæggende ret ville være i stand til at tage hensyn til Domstolens svar. En vis tvivl i denne henseende kan nemlig opstå som følge af den omstændighed, at den forelæggende ret i det foreliggende tilfælde består af én dommer, den refererende dommer, som ligeledes er formanden for et dommerkollegium med fem dommere, der har kompetence til at behandle sagsøgerens anmodning. Desuden indeholder loven om den øverste domstol ikke specifikke regler om, at dommere, der efter en lodtrækning udtages til det dommerkollegium, der behandler anmodningen om en uafhængigheds- og upartiskhedstesten, kan vige eller har pligt til at vige deres sæde. Det centrale spørgsmål for drøftelsen var i det væsentlige, om den forelæggende ret ville være i stand til at afhjælpe ethvert potentielt problem, som Domstolen måtte identificere i forbindelse med behandlingen af de forelagte spørgsmål.

24. I denne henseende har alle de parter, der har afgivet indlæg i retsmødet, argumenteret for, at det andet og det tredje spørgsmål kan antages til realitetsbehandling. De har navnlig fremhævet, at de nationale regler og principper, der kræver overholdelse af retten til en retfærdig rettergang, finder anvendelse på alle stadier af den nationale procedure, herunder den i hovedsagen omhandlede indledende og mellemliggende fase. I mangel af specifikke bestemmelser, der gør det muligt for den forelæggende ret at afhjælpe en eventuel tilsidesættelse af denne ret, kan og skal denne ret ifølge disse parter vende sig mod de generelle principper og regler i national ret. Disse principper og regler fører, særligt når de fortolkes i lyset af artikel 19, stk. 1, TEUF og chartrets artikel 47 samt EMRK's artikel 6, stk. 1, til, at enhver dommer, hvis uafhængighed eller upartiskhed kan drages i tvivl i offentlighedens øjne, udelukkes fra dommerkollegiet.

25. Det er også min opfattelse, at det andet og det tredje spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

26. Jeg gør i denne forbindelse opmærksom på, at det følger af Domstolens faste praksis, at der skal foreligge en *forbindelse* mellem tvisten i hovedsagen og de EU-retlige bestemmelser, der ønskes fortolket, således at denne fortolkning fremstår som objektivt nødvendig for den afgørelse, som den forelæggende ret skal træffe¹⁶.

27. Selv om det spørgsmål, som den forelæggende ret har rejst, ikke vedrører en materiel EU-retlig bestemmelse, der kan finde anvendelse i forholdet mellem sagsøgeren og sagsøgte, er der en klar forbindelse mellem de EU-retlige bestemmelser, som de præjudicielle spørgsmål vedrører, og tvisten i hovedsagen¹⁷. Det er ubestridt, at der i øjeblikket verserer en tvist for den forelæggende ret, i forbindelse med hvilken der in limine litis er opstået et reelt spørgsmål af processuel karakter vedrørende lovligheden af denne rets sammensætning i forhold til at påkende en specifik anmodning fremsat af en af parterne.

28. Domstolen har konsekvent indvilget i at besvare spørgsmål, som er forelagt under disse omstændigheder, for så vidt som den fortolkning af EU-retten, som den forelæggende ret har anmodet om, kan bidrage til at løse problemer af processuel karakter, som denne ret står over for, inden den kan træffe afgørelse om sagens realitet¹⁸.

29. Denne tilgang er så meget desto mere hensigtsmæssig i den foreliggende sag, da sagsøgerens klagepunkt, som den forelæggende ret skal undersøge, vedrører uafhængigheden eller upartiskheden hos en dommer, der skal påkende appelsagen. I praksis ville en afvisning af at træffe afgørelse om det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål betyde, at den forelæggende ret vil skulle behandle et eventuelt spørgsmål om uafhængighed eller upartiskhed hos dommerne i et bestemt dommerkollegium, samtidig med at den selv potentielt er berørt af det samme problem. En sådan tilgang fra Domstolens side ville være paradoksal.

30. Den foreliggende sag adskiller sig således fra de sager, hvor de nationale retter indgav en anmodning om præjudiciel afgørelse i sager, som de åbenbart ikke havde kompetence til at påkende¹⁹, som ikke længere verserede for dem, eller som var blevet uden genstand²⁰. Den skal endvidere holdes adskilt fra de sager, hvor Domstolen fandt, at de præjudicielle spørgsmål vedrørte problemer, der allerede var blevet endeligt afgjort, eller som vedrørte et trin i proceduren, der var endeligt afsluttet²¹. På samme måde er den foreliggende sag anderledes end de sager, hvor de præjudicielle spørgsmål vedrørte EU-retlige bestemmelser, der ikke fandt anvendelse i hovedsagen, selv om de var relevante i tilsvarende retssager, der verserede på daværende tidspunkt²², eller i hypotetiske fremtidige retssager, der var forbundet med tvisten i hovedsagen²³.

¹⁶ – Jf. i denne retning dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz and Prokurator Generalny (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis, herefter »Miasto Łowicz-dommen«).

¹⁷ – Jf. herom Miasto Łowicz-dommen, præmis 49-52.

¹⁸ – Se f.eks. 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 99 og 100), af 6.10.2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 93 og 94), og af 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931, præmis 48 og 49, herefter »Prokuratura Rejonowa-dommen«).

¹⁹ – Jf. f.eks. kendelse af 6.9.2018, Di Girolamo (C-472/17, EU:C:2018:684), og af 17.12.2019, Di Girolamo (C-618/18, EU:C:2019:1090).

²⁰ – Jf. bl.a. dom af 12.3.1998, Djabali (C-314/96, EU:C:1998:104, præmis 21 og 22).

²¹ – Jf. navnlig dommen i sagen G. m.fl. (præmis 74-80).

²² – Jf. f.eks. kendelse af 5.6.2014, Antonio Gramsci Shipping m.fl. (C-350/13, EU:C:2014:1516, præmis 11 og 12), og af 10.2.2015, Liivimaa Lihaveis (C-175/13, EU:C:2015:80, præmis 20).

²³ – Jf. f.eks. kendelse af 16.5.1994, Monin Automobiles (C-428/93, EU:C:1994:192, præmis 12-15), og Prokuratura Rejonowa-dommen, præmis 93 og 94.

31. Mere generelt er den foreliggende sag ikke en sag, hvor en national ret benytter den mulighed, som en sag giver – hvor der i princippet ikke opstår et reelt EU-retligt spørgsmål – til at forelægge Domstolen spørgsmål om generelle eller strukturelle aspekter af det nationale domstolssystem. De spørgsmål, som den forelæggende ret har rejst, er fuldt ud relevante for den foreliggende sag og kan afgøre sagens udfald, hvilket således har direkte indvirkning på den anerkendelses- og fuldbyrdelsesprocedure, der er indledt i Irland på grundlag af forordning nr. 1215/2012. Det sidstnævnte element er også et element, der ikke kan ignoreres²⁴.

32. Ovenstående konstatering af relevans kan ikke drages i tvivl af de argumenter, der blev drøftet i retsmødet.

33. For det første er den omstændighed, at den forelæggende ret i det foreliggende tilfælde består af én dommer, den refererende dommer, som ligeledes er formand for det dommerkollegium med fem dommere, der har til opgave at undersøge sagsøgerens anmodning, uden betydning. I Prokuratura Rejonowa-dommen stod Domstolen over for en meget lignende situation og fandt ikke, at dette aspekt var til hinder for, at den præjudicielle forelæggelse kunne antages til realitetsbehandling²⁵.

34. Det er åbenbart, at antagelsen til realitetsbehandling af en præjudiciel forelæggelse i sådanne sager er betinget af, at dommerkollegiet fremsender en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF som »en ret i en af medlemsstaterne«. En eller flere dommere, der handler hver for sig eller i fællesskab, opfylder ikke de krævede betingelser. De skal formelt have til opgave at påkende en konkret tvist, som i øjeblikket verserer, og som de har kompetence til at træffe afgørelse om. En enedommer kan således være en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, afhængigt af sagens omstændigheder og de relevante nationale regler.

35. Dette blev for nylig bekræftet i dommen i G. m.fl.: Den blotte omstændighed, at en individuel dommer fungerede som refererende dommer i en sag, indebar ikke, at vedkommende alene havde beføjelse til at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF. Denne dommer kunne, som Domstolen fastslog, ikke »på egen hånd [...] tage hensyn til Domstolens eventuelle svar på vedkommendes præjudicielle spørgsmål«²⁶.

36. Situationen i den foreliggende sag er imidlertid forskellig fra situationen i sagen G. m.fl. Det er formanden for det dommerkollegium, der er kompetent i den foreliggende sag, som i en indledende fase af proceduren anmoder Domstolen om at udtale sig om et spørgsmål, der er opstået in limine litis, hvilket kan have en indvirkning på den korrekte nedsættelse af dommerkollegiet og følgelig på lovligheden af dets fremtidige aktiviteter. Som jeg forstår det, befinder den forelæggende ret sig nemlig på nuværende tidspunkt i den fase af proceduren, i forbindelse med hvilken det alene vurderes, om sagsøgerens anmodning om at gøre brug af uafhængigheds- og upartiskhedsmekanismen kan antages til realitetsbehandling.

37. I forslaget til afgørelse i Prokuratura Rejonowa-sagen fremhævede generaladvokat Bobek, at retsformænd og, for så vidt angår specifikke procedurer, præsidenter for afdelinger eller formænd for dommerkollegier generelt ikke blot har supplerende beføjelser, men også et yderligere ansvar. De skal bl.a. lede retsmødet og de interne drøftelser i det dommerkollegium,

²⁴ – Jf. i denne retning Miasto Łowicz-dommen, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis.

²⁵ – Jf. Prokuratura Rejonowa-dommens præmis 40-50. Jf. ligeledes i detaljer generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse i de samme sager (EU:C:2021:403, punkt 48-66 og 73-129) (herefter »forslaget til afgørelse i Prokuratura Rejonowa-sagen«).

²⁶ – Præmis 69-72 i dommen i sagen G. m.fl.

som de er formand for. Han mente derfor, at det er rimeligt, at en formand for et dommerkollegium er af den opfattelse, at vedkommende indledningsvis er forpligtet til at sikre, at dommerkollegiet er korrekt sammensat²⁷.

38. Adspurgte i retsmødet om, hvorvidt disse betragtninger finder anvendelse på nationale procedurer som den i hovedsagen omhandlede, svarede den polske regering bekræftende. Regeringen har ligeledes bekræftet, at formanden for dommerkollegiet i henhold til national ret kan træffe andre foranstaltninger for at undgå en ulovlig sammensætning af det dommerkollegium, som vedkommende er forpligtet til at lede. Formanden kan f.eks. anmode præsidenten for den øverste domstol om at foretage en ny lodtrækning for at erstatte dommere, der ikke kan sidde i dommerkollegiet.

39. Dette fører mig videre til det næste punkt.

40. Ovenstående konstatering af relevans kan heller ikke drages i tvivl af den omstændighed, at ingen bestemmelse i national ret (eller national retspraksis) udtrykkeligt giver den forelæggende ret mulighed for at træffe foranstaltninger med henblik på at afhjælpe en situation, hvor de relevante nationale processuelle regler er uforenelige med EU-retten, som Domstolens dom kan efterprøve.

41. Domstolen har gentagne gange vurderet om spørgsmål, som er forelagt i henhold til artikel 267 TEUF, kan antages til realitetsbehandling, uafhængigt af de tilgængelige nationale retsmidler til at afhjælpe den eventuelle uforenelighed af national lovgivning med EU-retten²⁸. Det er fast retspraksis, at »enhver bestemmelse i en national retsorden eller enhver lovgivningsmæssig, administrativ eller retslig praksis, som har til følge, at [EU-rettens] virkning begrænses ved, at den dommer, der er kompetent til at anvende [EU-retten], frakendes mulighed for, når han anvender denne, at foretage, hvad der kræves for at udelukke nationale lovgivningsbestemmelser, der måtte udgøre en hindring for [EU-rettens] fulde virkning, er derfor uforenelig med de krav, der følger af selve [EU-rettens] natur«²⁹.

42. Genstanden for det tredje præjudicielle spørgsmål vedrører netop dette punkt. Kort sagt ønsker den forelæggende ret oplyst, hvad den skal gøre for at afhjælpe en eventuel uforenelighed mellem bestemmelserne i lov om den øverste domstols artikel 29 og artikel 19, stk. 1, TEUF. Argumenterne om den forelæggende rets angivelige manglende evne til på den nationale rets nuværende udviklingstrin at vedtage afhjælpende foranstaltninger vedrører således de virkninger, der kan følge af de EU-retlige bestemmelser, der er omhandlet i det præjudicielle spørgsmål, navnlig henset til EU-rettens forrang. Sådanne argumenter vedrører klart realiteten med hensyn til det forelagte spørgsmål og kan således ikke medføre, at spørgsmålene skal afvises fra realitetsbehandling³⁰.

43. Jeg vil i denne forbindelse tilføje, at den polske regering i retsmødet ligeledes fremhævede, at intet de jure er til hinder for, at en part gør inhabilitetsindsigelse mod en eller flere dommere i dette dommerkollegium, hvilket udløser den relevante procedure for behandling af denne anmodning. Jeg antager endvidere, at de nationale regler om tilfælde, hvor en dommer kan vige sit

²⁷ – Forslag til afgørelse Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:403, punkt 63-66).

²⁸ – Jf. forslaget til afgørelse Prokuratura Rejonowa, punkt 90.

²⁹ – Jf. f.eks. dom af 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, præmis 22 og 23), og af 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, præmis 56 og 57).

³⁰ – Jf. i denne retning dom af 6.10.2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis).

sæde, også fuldt ud finder anvendelse på dette trin i proceduren. Dette bør tilskynde enhver dommer, der i lyset af Domstolens dom i den foreliggende sag kan anse sig selv for at være opmærksom på et problem med upartiskhed, til frivilligt at afstå fra at sidde i dommerkollegiet.

44. Sammenfattende ser jeg ingen oplysninger i sagsakterne, der kan afkræfte den formodning om relevans, der er nævnt i punkt 18 i dette forslag til afgørelse. På baggrund heraf er det min opfattelse, at det andet og det tredje spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

B. Realiteten

1. Det første spørgsmål

45. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 19, stk. 1, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at omstændighederne ved en udnævnelse af en dommer til et dommerembede i sig selv kan indikere, at en dommer ikke opfylder kravene om uafhængighed og upartiskhed, hvilket fører til en tilsidesættelse af retten til effektive retsmidler for en domstol, der forudgående er oprettet ved lov.

46. Den forelæggende ret har anført, at der på nationalt plan findes to retninger i retspraksis vedrørende formaliteten med hensyn til anmodningen om en uafhængigheds- og upartiskhedstest ved Sąd Najwyższy (øverste domstol). Ifølge en fortolkning af de pågældende nationale bestemmelser (loven om den øverste domstols artikel 29) skal en anmodning om en sådan test ikke blot angive (og bevise) de ulovlige omstændigheder i forbindelse med udnævnelsen af en dommer, men også vedkommendes adfærd efter udnævnelsen samt den indvirkning, som den manglende overholdelse af kriteriet om uafhængighed og upartiskhed har haft på udfaldet af den pågældende sag. Ifølge en anden fortolkning af den nationale bestemmelse kan alene omstændighederne ved en udnævnelse af en dommer være tilstrækkelige til at rejse tvivl om en dommers upartiskhed eller uafhængighed, og sagsøgeren er derfor ikke forpligtet til at påberåbe sig andre forhold med henblik herpå.

47. Det forekommer mig, at svaret på det spørgsmål, som den forelæggende ret har rejst, kan findes i Domstolens praksis.

48. I Simpson-dommen fastslog Domstolen, at en ulovlighed i forbindelse med udnævnelsen af dommere i sig selv kan medføre en tilsidesættelse af adgangen til effektive retsmidler for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Dette er tilfældet, når »denne ulovlighed er af en sådan art og alvorlighed, at den skaber en reel risiko for, at andre dele af statsmagten, navnlig den udøvende magt, kan udøve et skøn, der ikke tilkommer denne, hvorved integriteten af resultatet af udnævnelsesproceduren bringes i fare, og der således vækkes en rimelig tvivl hos borgerne med hensyn til den eller de pågældende dommers uafhængighed og upartiskhed, hvilket er tilfældet, når der er tale om grundlæggende regler, der udgør en integrerende del af indretningen og funktionen af dette retssystem«³¹.

³¹ – Dom af 26.3.2020, Fornyet prøvelse Simpson mod Rådet og HG mod Kommissionen (C-542/18 RX-II og C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, præmis 75).

49. I Ástráðsson-dommen nåede Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols Store Afdeling frem til en meget lignende konklusion. Den anvendte et tretrinskriterium for at afgøre, om en ulovlig udnævnelse af en dommer til et dommerembede i sig selv udgør en krænkelse af retten til en »ved lov oprettet [...] domstol«, som fastsat i EMRK's artikel 6, stk. 1. Menneskerettighedsdomstolen efterprøvede i det væsentlige, om i) der var tale om en åbenbar overtrædelse af de nationale regler om udnævnelse af dommere, ii) den overtrådte regel var af grundlæggende betydning for udnævnelsen af dommere, og iii) der reelt var sket en prøvelse og afhjælpning af overtrædelsen ved de nationale domstole. Menneskerettighedsdomstolen fremhævede navnlig behovet for at vurdere lovovertrædelsen »på baggrund af formålet og hensigten med kravet om en »ved lov oprettet [...] domstol«, nemlig at sikre den dømmende magts mulighed for frit at udøve sine funktioner uden utilbørlig indblanding og således bevare retsstatsprincippet og magtens deling«. Menneskerettighedsdomstolen har således fastslået, at »overtrædelser af rent teknisk art uden betydning for lovligheden af udnævnelsesproceduren, skal anses for ikke at overskride den pågældende tærskel«³².

50. Ovennævnte principper er til stadighed blevet bekræftet i Domstolens efterfølgende praksis³³ og har fundet konkret anvendelse i dommen i sagen Krajowa Rada Sądownictwa. I denne sag afviste Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Sąd Najwyższy (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) (øverste domstol (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager), Polen). Domstolen fastslog, at det pågældende dommerkollegium som følge af *den fremgangsmåde, der førte til udnævnelsen af de dommere*, som dommerkollegiet bestod af, ikke havde egenskab af en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående var oprettet ved lov, således at det ikke udgjorde en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF³⁴.

51. I denne sammenhæng kan det være nyttigt at erindre om, at Domstolen i sin praksis konsekvent har fremhævet betydningen af dommerudnævnelsesproceduren. Domstolen har fastslået, at dommerudnævnelsesproceduren, henset til de grundlæggende konsekvenser, som en sådan procedure har for den dømmende magts funktion og legitimitet i en demokratisk stat baseret på lovens suverænitet, nødvendigvis er et element, som er uløseligt forbundet med begrebet »domstol, der forudgående er oprettet ved lov«³⁵.

52. På baggrund af det ovenstående er jeg af den opfattelse, at visse mangler i dommerudnævnelsesproceduren i sig selv kan indikere, at de pågældende dommere ikke opfylder kravene om uafhængighed og upartiskhed. I sådanne tilfælde kan det ikke kræves af den part, der rejser et spørgsmål i denne henseende, at denne fremlægger yderligere oplysninger til støtte for denne tilsidesættelse. Jeg henleder i denne forbindelse opmærksomheden på, at alle de parter, der har afgivet indlæg i den foreliggende sag, med visse nuancer er enige i denne konklusion.

53. I retsmødet syntes Kommissionen imidlertid at have ændret det standpunkt, som den indtog i sit skriftlige indlæg, en smule. Den fremhævede i denne forbindelse betydningen af at undersøge, hvilken indvirkning en ulovlig udnævnelse kan have på en konkret tvist, idet den henviste til Openbaar Ministerie-dommene, der er nævnt i fodnote 37 til det foreliggende forslag til afgørelse. Det skal mindes om, at disse sager vedrørte fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre

³² – Menneskerettighedsdomstolens dom af 1.12.2020, Guðmundur Andri Ástráðsson mod Island (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, §§ 244-252).

³³ – Jf. navnlig af dom af 6.10.2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 130), og af 29.3.2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 122).

³⁴ – Dom af 21.12.2023, Krajowa Rada Sądownictwa (En dommers forbliven i sit embede) (C-718/21, EU:C:2023:1015; præmis 30-78).

³⁵ – Ibidem, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis.

inden for rammerne af rammeafgørelse 2002/584/RIA³⁶. I dommene fastslog Domstolen i det væsentlige, at når en fuldbyrdende judiciel myndighed råder over oplysninger, som viser, at der foreligger systemiske eller generelle mangler for så vidt angår uafhængigheden af den dømmende magt i den udstedende medlemsstat, herunder proceduren for udnævnelse af dommere, kan den kun afslå fuldbyrdelse, hvis den fastslår, at der under de særlige omstændigheder i den foreliggende sag er alvorlige og godtgjorte grunde til at antage, at disse mangler for den berørte person kan medføre en reel risiko for krænkelse af retten til en retfærdig rettergang ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov³⁷.

54. Jeg har vanskeligt ved at forstå, på hvilket grundlag Kommissionen drager en parallel mellem de to sager.

55. Totrinstesten blev oprindeligt udformet til situationer, der indebærer beskyttelse af personer, der kan blive udsat for en tilsidesættelse af det absolutte forbud mod umenneskelig eller nedværdigende behandling³⁸, og derefter udvidet til at omfatte situationer, hvor den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler og til en retfærdig rettergang kan bringes i fare³⁹. Denne test er blevet udviklet og anvendt på et veldefineret retsområde, der er harmoniseret på EU-plan. Med denne retspraksis har Domstolen ved retsligt påbud indført en uskreven grund til undtagelsesvis at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre⁴⁰.

56. Som Domstolen præciserede i Openbaar Ministerie-dommene, kan en fuldbyrdende judiciel myndighed, som råder over oplysninger, der for så vidt angår uafhængigheden af den dømmende magt i den udstedende medlemsstat vidner om systemiske eller generelle mangler, imidlertid ikke nægte at anse *enhver dommer eller domstol* i denne medlemsstat, der i sagens natur handler uafhængigt af den udøvende magt, for »udstedende judiciel myndighed« som omhandlet i rammeafgørelse 2002/584. Den omstændighed, at der foreligger sådanne mangler, har nemlig ikke nødvendigvis indvirkning på enhver afgørelse, som den nævnte medlemsstats retsinstanser måtte vedtage i en konkret sag. En modsat fortolkning ville ifølge Domstolen svare til, at de indskrænkninger i princippet om gensidig tillid og princippet om gensidig anerkendelse, der kan indføres, udvides ud over »særlige omstændigheder«, hvilket ville føre til en generel udelukkelse af anvendelsen af disse principper over for en hel medlemsstat. Dette ville bl.a. bringe virkeliggørelsen af formålet med rammeafgørelse 2002/584 i fare og rejse tvivl om princippet om gensidig tillid og princippet om gensidig anerkendelse, som ligger til grund for denne rammeafgørelse⁴¹.

57. Det fremgår således, at i situationer som de i Openbaar Ministerie-sagerne omhandlede *kan* en systemfejl i en given medlemsstats retssystem have indvirkning på den måde, hvorpå tvisten i hovedsagen afgøres. I den foreliggende sag kan disse virkninger derimod være uløseligt forbundet med den situation, der foreligger for den forelæggende ret. Som forklaret i det følgende afsnit i dette forslag til afgørelse kan visse dommere i dommerkollegiet blive foranlediget til at tage

³⁶ – Rådets rammeafgørelse af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1), som ændret.

³⁷ – Dom af 17.12.2020, Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed) (C-354/20 PPU og C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), og af 22.2.2022, Openbaar Ministerie (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat) (C-562/21 PPU og C-563/21 PPU, EU:C:2022:100).

³⁸ – Jf. navnlig dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198).

³⁹ – Jf. dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

⁴⁰ – Jf. herom mit forslag til afgørelse M.D. (EU:C:2023:386, punkt 30-34).

⁴¹ – Jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Openbaar Ministerie (Den udstedende judicielle myndigheds uafhængighed) (C-354/20 PPU og C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, præmis 41 og 43), og af 22.2.2022, Openbaar Ministerie (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat) (C-562/21 PPU og C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, præmis 63 og 82-102).

stilling til et retligt spørgsmål, hvor de potentielt har en personlig interesse, da deres afgørelse kan påvirke deres egen retsstilling. Selv hvis man anvendte den logik, der ligger til grund for Openbaar Ministerie-dommene, er risikoen for en eventuel negativ indvirkning af de omhandlede dommeres angivelige manglende upartiskhed på tvister som den i hovedsagen omhandlede således implicit (in re ipsa).

58. Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål efter min opfattelse besvares med, at artikel 19, stk. 1, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at omstændighederne ved en dommerudnævnelse i sig selv kan indikere, at en dommer ikke opfylder kravene om uafhængighed og upartiskhed, hvis disse omstændigheder indebærer en ulovlighed af en sådan art og alvorlighed, at der vækkes en rimelig tvivl hos borgerne med hensyn til den pågældende dommers uafhængighed og upartiskhed.

2. Det andet spørgsmål

59. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 19, stk. 1, TEU, fortolket i lyset af chartrets artikel 47, skal forstås således, at denne bestemmelse er til hinder for undersøgelsen af, om en national dommer opfylder kravet om uafhængighed og upartiskhed, som foretages af et dommerkollegium, der omfatter dommere, som på grund af den måde, hvorpå de er blevet udnævnt, kan befinde sig i en situation, der svarer til den situation, som den undersøgte dommer befinder sig i.

60. Det er min opfattelse, at dette spørgsmål skal besvares bekræftende.

61. Det er næppe nødvendigt indledningsvis at fremhæve, at i henhold til artikel 19, stk. 1, TEU og chartrets artikel 47 skal *ethvert* dommerkollegium med kompetence på områder, der er omfattet af EU-retten, og som handler på *et hvilket som helst* trin i proceduren i en *hvilken som helst* tvist, opfylde kravet om dommeres uafhængighed.

62. Domstolen har gentagne gange fastslået, at artikel 19 TEU konkretiserer værdien af retsstaten nævnt i artikel 2 TEU⁴². Retten til effektiv domstolsprøvelse ved en uafhængig domstol – som nu er fastsat i chartrets artikel 47 – er ifølge Domstolen »uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat«⁴³. Garantierne om adgang til en uafhængig og upartisk domstol udgør for deres del hjørnestenen i retten til en retfærdig rettergang⁴⁴.

63. EU-rettens uafhængighedsbegreb omfatter i henhold til fast retspraksis to aspekter. Det første, eksterne, aspekt kræver, at det pågældende organ udøver sit hverv helt uafhængigt og uden at være underlagt noget hierarkisk forhold eller stå i afhængighedsforhold til nogen og uden at modtage ordrer eller instrukser fra nogen, og at det således er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dets medlemmers uafhængige bedømmelse i fare og påvirke deres afgørelser⁴⁵.

⁴² – Jf. i denne retning dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

⁴³ – Jf. i denne retning dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁴ – Jf. f.eks. dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 71).

⁴⁵ – Jf. senest dom af 19.12.2024, Vivacom Bulgaria (C-369/23, EU:C:2024:1043, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

64. Det andet aspekt, som er det, der er relevant i den foreliggende sag, er internt og hænger sammen med begrebet »upartiskhed«. Det vedrører det forhold, at der skal være den samme afstand til tvistens parter og deres respektive interesser for så vidt angår tvistens genstand. Dette aspekt fordrer objektivitet og en fuldstændig mangel på interesse i sagens udfald ud over den strikte anvendelse af retsregler⁴⁶.

65. Som generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer fremhævede i sit forslag til afgørelse i De Coster-sagen, kræver upartiskhed, at dommerne hvad angår tvisterne har en »psykologisk holdning, der kan karakteriseres som oprindelig ligegyldighed« for at være (og fremstå) neutrale over for begge parter⁴⁷. Mere generelt vil jeg sige, at upartiskhed kræver, at dommere ikke har nogen interesse, forudfattet mening eller forudindtagetthed i de tvister, de påkender, idet de behandler alle parter ens og retfærdigt. Disse principper afspejles i den latinske grundsætning, der er nævnt i indledningen til dette forslag til afgørelse, *nemo iudex in causa sua*, som der er henvist til i flere forslag til afgørelse fra generaladvokaterne⁴⁸ og af Menneskerettighedsdomstolen⁴⁹.

66. Det forekommer mig indlysende, at i en sag, hvor et dommerkollegium behandler spørgsmål om en bestemt dommers uafhængighed, kan medlemmerne af dette dommerkollegium ikke selv være berørt af de samme spørgsmål. Dette betyder, at når der rejses tvivl om en dommers uafhængighed på grundlag af en angiveligt ulovlig udnævnelsesprocedure, kan de dommere, der behandler sagen, ikke være blevet udnævnt efter den samme (eller tilsvarende) procedure.

67. I modsat fald vil de måske ikke være – eller i øvrigt heller ikke fremstå – uinteresserede i de retlige spørgsmål, der er på spil, da de skal træffe afgørelse om et spørgsmål, som berører dem direkte. Deres egen status som uafhængige dommere kan nemlig drages i tvivl, hvis de skal behandle de spørgsmål, som en part har rejst. De fleste borgere vil derfor sandsynligvis være af den opfattelse, at disse dommere har en personlig interesse i sagens udfald og derfor ikke kan være fuldt ud upartiske.

68. Det andet spørgsmål skal derfor efter min opfattelse besvares med, at artikel 19, stk. 1, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at når en dommers uafhængighed eller upartiskhed undersøges af et dommerkollegium på grund af en angiveligt ulovlig udnævnelsesprocedure, må de dommere, der behandler sagen, ikke være blevet udnævnt efter den samme eller en tilsvarende procedure.

3. *Det tredje spørgsmål*

69. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 19, stk. 1, TEU, set i lyset af chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at en national ret, der undersøger visse dommers uafhængighed, er forpligtet til ikke at lade dommere, som muligvis ikke er eller ikke fremstår upartiske, indgå i det dommerkollegium, der foretager vurderingen, og i bekræftende fald, hvilke foranstaltninger der skal træffes med henblik herpå.

⁴⁶ – Ibidem, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis.

⁴⁷ – C-17/00 (EU:C:2001:366, punkt 93), hvori der henvises til juristen P. Calamandreis tekster.

⁴⁸ – Jf. især generaladvokat Hogans forslag til afgørelse Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2019:802, punkt 31), generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Adler Real Estate m.fl. (C-546/18, EU:C:2021:219, punkt 64), generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2020:1053, punkt 134), og generaladvokat Čapetas forslag til afgørelse Vivacom Bulgaria (C-369/23, EU:C:2024:612, punkt 28).

⁴⁹ – Jf. navnlig Menneskerettighedsdomstolens dom af 23.11.2023, *Wałęsa mod Polen* (CE:ECHR:2023:1123JUD005084921, § 180).

70. Ifølge Domstolens faste praksis har artikel 19, stk. 1, TEU, fortolket i lyset af chartrets artikel 47, direkte virkning⁵⁰.

71. Hvis en national lovgivning eller praksis er i strid med kravene i artikel 19, stk. 1, TEU og chartrets artikel 47, er den forelæggende ret således forpligtet til at gøre alt, hvad der er muligt, for at fjerne denne uforenelighed for at sikre de EU-retlige kravs fulde virkning i den sag, som den skal behandle, og således sikre de berørte parter ret til en retfærdig rettergang⁵¹.

72. Hvilken konkret foranstaltning, som den forelæggende ret faktisk kan (eller skal) træffe i den foreliggende sag, afhænger hovedsageligt af national ret. I medfør af princippet om procesautonomi tilkommer det i mangel af harmonisering af de nationale procedurer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente domstole og fastsætte de processuelle regler for søgsmål til sikring af beskyttelsen af de individuelle rettigheder, som følger af Unionens retsorden. Det forudsættes, at disse nationale regler ikke er mindre gunstige end dem, som regulerer tilsvarende situationer, der er underlagt national ret (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke umuliggør eller uforholdsmæssigt vanskeliggør udøvelsen af rettigheder, der er tillagt ved EU-retten (effektivitetsprincippet)⁵².

73. Såfremt den forelæggende ret måtte fastslå, at anvendelsen af den relevante nationale lovgivning – i sin nuværende form eller blot, som den fortolkes på nuværende tidspunkt – fører til en tilsidesættelse af en borgers ret til effektive retsmidler og til en retfærdig rettergang, kan denne ret fortolke de nationale regler i overensstemmelse med EU-retten⁵³ eller i givet fald undlade at anvende de omhandlede nationale bestemmelser⁵⁴ med henblik på at udelukke de dommere, som muligvis ikke har eller fremstår ikke at have den nødvendige upartiskhed i den foreliggende sag.

74. Dette kunne f.eks. betyde, at den i hovedsagen omhandlede anmodning vil blive behandlet af et dommerkollegium bestående af et mindre antal dommere, eller at der efter en ny lodtrækning kunne udtages andre dommere, så dommerkollegiet består af fem dommere. Der er tydeligvis andre foranstaltninger, der kan overvejes. Der findes i princippet ikke nogen specifik foranstaltning, som kræves i henhold til EU-retten, for så vidt som den foranstaltning, der er fastsat i national ret, sikrer virkningerne af de principper, der følger af artikel 19, stk. 1, TEUF og chartrets artikel 47.

75. Som nævnt i punkt 24, 38 og 43 i dette forslag til afgørelse, synes der at være generelle principper og regler i national ret, der kan udfylde det eventuelle hul, der opstår som følge af manglen på specifikke regler i lov om den øverste domstol for at behandle situationer som den i hovedsagen omhandlede.

⁵⁰ – Jf. f.eks. dato dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).

⁵¹ – Ibidem, præmis 228 og den deri nævnte retspraksis.

⁵² – Jf. senest dom af 3.4.2025, Kypriaki Dimokratia (C-283/24, EU:C:2025:236, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

⁵³ – I denne henseende har Domstolen gentagne gange fastslået, at forpligtelsen til overensstemmende fortolkning pålægger de nationale retter, herunder dem, der træffer afgørelse i sidste instans, i givet fald at ændre en fast national retspraksis, såfremt denne er baseret på en fortolkning af national ret, som er uforenelig med formålene med et direktiv. En national retsinstans kan derfor navnlig ikke med rette antage, at det er umuligt for den at fortolke en national bestemmelse i overensstemmelse med EU-retten, alene som følge af den omstændighed, at denne bestemmelse konsekvent er blevet fortolket i en retning, som ikke er forenelig med denne ret. Jf. i denne retning dom af 30.4.2025, CT (C-370/24, EU:C:2025:300, præmis 44 og 45 samt den deri nævnte retspraksis).

⁵⁴ – Jf. med yderligere henvisninger dom af 24.6.2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, præmis 58).

76. I lyset af det ovenstående skal svaret på det tredje spørgsmål efter min opfattelse være, at artikel 19, stk. 1, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at dommere, der muligvis ikke har eller fremstår ikke at have den nødvendige upartiskhed i forbindelse med undersøgelsen af en sag vedrørende domstolenes uafhængighed, skal udelukkes fra det dommerkollegium, der behandler sagen. Det tilkommer den pågældende medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte de processuelle regler, der gør det muligt at sikre, at sagen påkendes af et dommerkollegium, som overholder de krav, der følger af den grundlæggende ret til effektive retsmidler og til en upartisk domstol.

V. Forslag til afgørelse

77. På baggrund af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen, at den besvarer de af Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 19, stk. 1, TEU, fortolket i lyset af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal forstås således, at

- 1) omstændighederne ved en dommerudnævnelse i sig selv kan indikere, at en dommer ikke opfylder kravene om uafhængighed og upartiskhed, hvis disse omstændigheder indebærer en ulovlighed af en sådan art og alvorlighed, at der vækkes en rimelig tvivl hos borgerne med hensyn til den pågældende dommers uafhængighed og upartiskhed
- 2) hvis en dommers uafhængighed eller upartiskhed undersøges af et dommerkollegium på grundlag af en angiveligt ulovlig udnævnelsesprocedure, kan de dommere, der behandler sagen, ikke være blevet udnævnt efter den samme eller tilsvarende procedure
- 3) dommere, der muligvis ikke har eller ikke fremstår at have den nødvendige upartiskhed ved undersøgelsen af en sag om dommeres uafhængighed, skal udelukkes fra det dommerkollegium, der påkender den pågældende sag. Det tilkommer den pågældende medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte de processuelle regler, der gør det muligt at sikre, at sagen påkendes af et dommerkollegium, som overholder de krav, der følger af den grundlæggende ret til effektive retsmidler og til en upartisk domstol.«