



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

20. april 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 2 TEU – Unionens værdier – retsstatsprincip – artikel 49 TEU – tiltrædelse af Unionen – opretholdelse af niveauet for beskyttelse af Unionens værdier – effektiv retsbeskyttelse – artikel 19 TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – anvendelsesområde – en medlemsstats dommers uafhængighed – udnævnelsesprocedure – premierministerens beføjelse – medvirken af et udvalg for udnævnelse af dommere«

I sag C-896/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Prim'Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (domstol i civile sager (første afdeling) som forfatningsdomstol, Malta) ved afgørelse af 25. november 2019, indgået til Domstolen den 5. december 2019, i sagen

Repubblika

mod

Il-Prim Ministru,

procesdeltager:

WY,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, M. Ilešić og N. Piçarra samt dommerne C. Toader, M. Safjan, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P.G. Xuereb og L.S. Rossi (refererende dommer),

generaladvokat: G. Hogan,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. oktober 2020,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Repubblika ved avukat J. Azzopardi, advocate S. Busuttil og avukat T. Comodini Cachia,

* Processprog: maltesisk.

- den maltesiske regering ved V. Buttigieg og A. Buhagiar, som befuldmægtigede, bistået af abogados D. Sarmiento Ramirez-Escudero og V. Ferreres Comella,
- den belgiske regering ved C. Pochet, M. Jacobs og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede,
- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og C.S. Schillemans, som befuldmægtigede,
- den polske regering ved B. Majczyna og S. Żyrek, som befuldmægtigede,
- den svenske regering ved C. Meyer-Seitz, H. Shev, H. Eklinder, R. Shahsavan Eriksson, A.M. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, O Simonsson og J. Lundberg, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen, først ved K. Mifsud-Bonnici, P.J.O. Van Nuffel, H. Krämer og J. Aquilina, derefter ved K. Mifsud-Bonnici, P.J.O. Van Nuffel og J. Aquilina, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. december 2020, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 19 TEU og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Repubblika – en sammenslutning, der er registreret som juridisk person i Malta – som har til formål at fremme retsbeskyttelsen og beskyttelsen af retsstatsprincippet i Malta, og Il-Prim Ministru (premierministeren, Malta) vedrørende en actio popularis om bl.a. foreneligheden med EU-retten af de bestemmelser i Maltas forfatning (herefter »forfatningen«), der regulerer proceduren for udnævnelse af dommere.

Retsforskrifter

- 3 Forfatningen indeholder i kapitel VIII regler om dommer- og anklagerstanden, herunder de regler, som regulerer proceduren for udnævnelse af dommere.
- 4 I dette kapitel VIII fastsætter forfatningens artikel 96 følgende:

»(1) Imħallfin (dommere ved de højere domstole) udnævnes af republikkens præsident i overensstemmelse med premierministerens udtalelse.

(2) En person kan kun udnævnes til dommer ved de højere domstole, såfremt den pågældende i en sammenhængende periode på ikke mindre end tolv år eller i perioder, som samlet udgør ikke mindre end tolv år, har praktiseret som advokat i Malta eller udøvet hvervet som Magistrat (dommer ved de lavere domstole) i Malta eller successivt udøvet disse to erhverv.

(3) Med forbehold af stk. 4 skal det udvalg for udnævnelse af dommere, der er nedsat i henhold til denne forfatnings artikel 96A, i overensstemmelse med artikel 96A, stk. 6, litra c), d) eller e), foretage sin bedømmelse, inden premierministeren i overensstemmelse med stk. 1 afgiver udtalelse om udnævnelse af en dommer (med undtagelse af Prim Imħallef (retspræsident)) ved de højere domstole.

(4) Uanset stk. 3 kan premierministeren undlade at følge resultatet af den bedømmelse, der er omhandlet i stk. 3,

for så vidt som premierministeren eller Ministru responsabbli għall-ġustizzja (justitsministeren), efter at premierministeren har udnyttet denne mulighed,

- (a) inden fem dage offentliggør beslutningen om at udnytte denne mulighed med angivelse af de grunde, der har ført til denne beslutning, i *Gazzetta tal-Gvern ta' Malta*, og
- (b) afgiver en erklæring til Kamra tad-Deputati (repræsentanternes hus) om denne beslutning med angivelse af de grunde, der ligger til grund for denne, senest ved det andet plenarmøde i repræsentanternes hus, efter at der er afgivet udtalelse til republikkens præsident i overensstemmelse med stk. 1.

Dog finder den første betingelse i dette stykke ikke anvendelse i tilfælde af udnævnelse til hvervet som retspræsident.«

5 Forfatningens artikel 96A er affattet som følger:

»(1) Der nedsættes et udvalg for udnævnelse af dommere, i denne artikel herefter »udvalget«, som er et underudvalg af Kummissjoni għall-Amministrazzjoni tal-ġustizzja (retsplejerådet) som oprettet ved denne forfatnings artikel 101A, og som er sammensat af følgende:

- (a) retspræsidenten
- (b) Avukat Ġenerali (den offentlige anklager)
- (c) Awditur Ġenerali (rigsrevisoren)
- (d) Kummissarju għall-Investigazzjonijiet Amministrattivi (kommissæren for administrative undersøgelser) (ombudsmand) og
- (e) formanden for Kamra tal-Avukati (advokatrådet)

[...]

(2) Udvalgets formand er retspræsidenten eller i hans fravær den dommer, der erstatter ham i overensstemmelse med stk. 3, litra d).

- (3) (a) En person kan ikke udnævnes til eller fortsætte med at udøve hvervet som medlem af udvalget, såfremt vedkommende er minister, statssekretær, medlem af repræsentanternes hus, medlem af en lokal regering eller repræsentant eller kandidat for et politisk parti

[...]

(4) Medlemmerne af udvalget handler under udøvelsen af deres funktioner helt uafhængigt og er ikke underlagt nogen anden persons eller myndigheds instruktion eller kontrol.

[...]

(6) Udvalget har følgende funktioner:

- (a) modtage og behandle interessetilkendegivelser fra personer, der ønsker at blive udnævnt til embedet som dommer ved de højere domstole (med undtagelse af hvervet som retspræsident) eller som dommer ved de lavere domstole, med undtagelse af de personer, som litra e) finder anvendelse på

- (b) føre et permanent register over de i litra a) nævnte interessetilkendegivelser og de dertil knyttede akter, som skal holdes hemmeligt og kun kan tilgås af medlemmerne af udvalget, premierministeren og justitsministeren
- (c) afholde samtaler og bedømme kandidater til ovennævnte embeder på en sådan måde, som det skønner egnet, og med henblik herpå anmode om oplysninger fra enhver offentlig myndighed, som udvalget med rimelighed anser for påkrævet
- (d) rådgive premierministeren gennem justitsministeren om sin bedømmelse af kandidaternes egnethed og kvalifikationer for så vidt angår ovennævnte hverv
- (e) på premierministerens anmodning rådgive om, hvorvidt personer, der allerede bestrider et hverv som offentlig anklager, rigsrevisor, kommissær for administrative undersøgelser eller dommer ved en lavere domstol, er egnede og kvalificerede til udnævnelse til et dommerembede
- (f) rådgive om udnævnelser til andre hverv i retssystemet eller ved domstolene efter anmodning herom fra justitsministeren, som denne kan fremsætte på et hvilket som helst tidspunkt.

Den i litra d) omhandlede bedømmelse foretages senest 60 dage efter udvalgets modtagelse af interessetilkendegivelsen, og den i litra e) og f) omhandlede rådgivning gives senest 30 dage efter, at der er indgivet en anmodning herom, eller inden for de frister, som justitsministeren efter aftale med udvalget kan fastsætte ved bekendtgørelse, som offentliggøres i *Gazzetta tal-Gvern ta' Malta*.

(7) Udvalgets sagsbehandling er fortrolig og foretages for lukkede døre, og intet medlem af udvalget eller dets sekretariat kan indkaldes til at afgive vidneforklaring for nogen domstol eller noget andet organ vedrørende dokumenter, der er modtaget af udvalget, eller forhold, som er blevet drøftet af eller præsenteret for eller af udvalget.

(8) Udvalget fastsætter sine egne procedureregler og skal med justitsministerens samtykke offentliggøre bedømmelseskriterierne.«

6 Forfatningens artikel 97 bestemmer:

»(1) Med forbehold af bestemmelserne i denne artikel fratræder en dommer ved de højere domstole sit embede, når den pågældende fylder 65 år.

(2) En dommer ved de højere domstole kan kun afsættes af republikkens præsident efter forslag fremsat af repræsentanternes hus, som støttes af mindst to tredjedele af dettes medlemmer, og som er baseret på bevis for manglende evne til at udføre de funktioner, der er forbundet med embedet (på grund af et fysisk eller psykisk handicap eller af enhver anden grund), eller for forsømmelighed.

(3) Parlamentet kan ved lov regulere proceduren for fremsættelse af forslag og for undersøgelsen af og beviset for manglende evne til at udføre de funktioner, der er forbundet med embedet, eller for forsømmelighed hos en dommer ved de højere domstole i henhold til det foregående stykke.«

7 Forfatningens artikel 100 fastsætter:

»(1) Dommerne ved de lavere domstole udnævnes af republikkens præsident i overensstemmelse med premierministerens udtalelse.

(2) En person kan kun udnævnes til dommer eller fungere som dommer ved de lavere domstole, såfremt den pågældende i en sammenhængende periode på ikke mindre end syv år eller i perioder, som samlet udgør ikke mindre end syv år, har praktiseret som advokat i Malta.

(3) Med forbehold af bestemmelserne i denne artikels stk. 4 fratræder en dommer ved de lavere domstole sit hverv, når den pågældende fylder 65 år.

(4) Bestemmelserne i denne forfatnings artikel 97, stk. 2 og 3, finder anvendelse på dommere ved de lavere domstole.

(5) Med forbehold af stk. 6 skal det udvalg for udnævnelse af dommere, der er nedsat i henhold til denne forfatnings artikel 96A, i overensstemmelse med artikel 96A, stk. 6, litra c), d) eller e), foretage sin bedømmelse, inden premierministeren i overensstemmelse med stk. 1 afgiver udtalelse om udnævnelse af en dommer ved de lavere domstole.

(6) Uanset stk. 5 kan premierministeren undlade at følge resultatet af den bedømmelse, der er omhandlet i stk. 5,

for så vidt som premierministeren eller justitsministeren, efter at premierministeren har udnyttet denne mulighed

(a) inden fem dage offentliggør beslutningen om at udnytte denne mulighed med angivelse af de grunde, der har ført til denne beslutning, i *Gazzetta tal-Gvern ta' Malta*, og

(b) afgiver en erklæring til repræsentanternes hus om denne beslutning med angivelse af de grunde, der ligger til grund for denne, senest ved det andet plenarmøde i repræsentanternes hus, efter at der er afgivet udtalelse til republikkens præsident i overensstemmelse med stk. 1.«

8 Forfatningens artikel 101B, stk. 1, bestemmer:

»Der nedsættes et udvalg for dommere ved de højere og de lavere domstole [...], som er et underudvalg af retsplejerådet, og som består af tre dommere, der ikke er medlemmer af retsplejerådet, valgt blandt dommerne ved de højere og de lavere domstole i overensstemmelse med regler vedtaget af retsplejerådet, dog således, at i disciplinærsager mod en dommer ved de lavere domstole er to af de tre medlemmer dommere ved disse domstole, og i disciplinærsager mod en dommer ved de højere domstole er to af de tre medlemmer dommere ved disse domstole.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

9 Repubblika anlagde den 25. april 2019 i henhold til forfatningens artikel 116 et søgsmål kvalificeret som en *actio popularis* ved den forelæggende ret med påstand om, at det fastslås, at Republikken Malta på grund af den eksisterende ordning for udnævnelse af dommere som reguleret ved forfatningens artikel 96, 96A og 100 tilsidesætter sine forpligtelser i henhold til navnlig bestemmelserne i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47. Repubblika har ligeledes nedlagt påstand om, at alle udnævnelser af dommere, som er foretaget i henhold til den eksisterende ordning og under behandlingen af den sag, der er blevet indledt med denne *actio popularis*, erklæres ugyldige og uden retsvirkning, og at der ikke udnævnes andre dommere, medmindre dette sker i overensstemmelse med anbefalingerne i Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Rets (herefter »Venedigkommissionen«) udtalelse nr. 940/2018 af 17. december 2018 om forfatningsbestemmelser og magtens deling samt de retslige og retshåndhævende organers uafhængighed i Malta (CDL-AD (2018)028) og i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, TEU og chartrets artikel 47.

10 Repubblika har til støtte for sin påstand gjort gældende, at premierministerens skønsbeføjelse til at udnævne dommere, således som denne fremgår af forfatningens artikel 96, 96A og 100, rejser tvivl om disse dommeres uafhængighed. Sammenslutningen har i denne forbindelse fremhævet, at et antal

dommere, som er blevet udnævnt siden 2013, har været meget aktive i regeringspartiet Partit laburista (arbejderparti) eller er blevet udnævnt på en sådan måde, at det kan vække mistanke om politisk indblanding i retsvæsenet.

- 11 Repubblika har ligeledes præciseret, at sammenslutningen specifikt anfægter samtlige de udnævnelser, der blev foretaget den 25. april 2019, vedrørende tre dommere ved de lavere domstole, som blev udnævnt til dommere ved de højere domstole, og tre nye dommere ved de lavere domstole (herefter »udnævnelserne af 25. april 2019«) samt alle andre udnævnelser, der måtte være foretaget senere. Repubblika har i denne henseende gjort gældende, at disse udnævnelser er blevet foretaget i strid med Venedigkommissionens udtalelse nr. 940/2018 af 17. december 2018.
- 12 Premierministeren er derimod af den opfattelse, at udnævnelserne af 25. april 2019 er i overensstemmelse med forfatningen og EU-retten. Disse udnævnelser er ikke anderledes end alle andre udnævnelser af dommere, som har fundet sted siden vedtagelsen af forfatningen i 1964, bortset fra, at hvad angår kandidater, som blev indstillet til de omhandlede embeder i 2019, er de pågældendes kvalifikationer – i modsætning til, hvad der er tilfældet for udnævnelser før 2016 – blevet bedømt af det dommerudnævnelserudvalg, som er blevet nedsat i henhold til forfatningens artikel 96A. De argumenter, som Repubblika har fremført, vedrører således i realiteten alle udnævnelser af dommere, som har fundet sted indtil nu.
- 13 Ifølge premierministeren opfylder den omhandlede udnævnelserprocedure kravene i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, således som Domstolen har fortolket disse bestemmelser.
- 14 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det aspekt, der i det foreliggende tilfælde fortjener at blive undersøgt af Domstolen, i lyset af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, vedrører den skønsbeføjelse, som forfatningens artikel 96, 96A og 100 tildeler premierministeren i forbindelse med proceduren for udnævnelse af dommere. Ifølge den forelæggende ret opstår desuden spørgsmålet, om den forfatningsændring, der blev foretaget i 2016, har medført en forbedring af den omhandlede procedure.
- 15 På denne baggrund har Prim'Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (domstol i civile sager (første afdeling) som forfatningsdomstol, Malta) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
 - »1) Finder artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og [chartrets] artikel 47 [...], når de fortolkes hver for sig eller samlet, anvendelse for så vidt angår gyldigheden af [forfatningens] artikel 96, 96A og 100 [...]?
 - 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftede, er premierministerens beføjelser i forbindelse med udnævnelser af medlemmer af dommerstanden i Malta da i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, TEU og [chartrets] artikel 47 [...] i lyset af forfatningens artikel 96A, der trådte i kraft i 2016?
 - 3) Såfremt premierministerens beføjelser er i strid med førnævnte bestemmelser, skal der da tages hensyn til dette forhold for så vidt angår fremtidige udnævnelser, eller berører det endvidere tidligere udnævnelser?»

Anmodningen om anvendelse af den fremskyndede procedure og retsforhandlingerne for Domstolen

- 16 Prim'Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (domstol i civile sager (første afdeling) som forfatningsdomstol) har i forelæggelsesafgørelsen anmodet om, at denne præjudicielle forelæggelse undergives den fremskyndede procedure i henhold til artikel 105 i Domstolens procesreglement.

- 17 Den forelæggende ret har til støtte for anmodningen i det væsentlige gjort gældende, at de spørgsmål, der er genstand for denne sag, er af national interesse, idet et svar herpå kan have betydning for retssikkerheden i forbindelse med de retsafgørelser, som allerede er afsagt af de forskellige maltesiske retter, herunder af de dommere, der blev udnævnt i april 2019, og for grundlaget for og kontinuiteten i det maltesiske retssystem. Hertil kommer den omstændighed, at flere dommere i nær fremtid vil nå pensionsalderen, og medmindre disse dommere erstattes af andre, vil presset som følge af denne situation på de resterende dommere, mens denne sag står på, være til skade for den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang inden for en rimelig frist.
- 18 Procesreglementets artikel 105, stk. 1, fastsætter, at Domstolens præsident efter anmodning fra den forelæggende ret eller i undtagelsestilfælde af egen drift, efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten, kan beslutte at undergive en sag en fremskyndet procedure, når sagens karakter kræver, at den behandles hurtigt.
- 19 Det bemærkes i denne henseende, at en sådan fremskyndet procedure udgør et processuelt instrument til behandling af en ekstraordinær nødsituation (dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 48).
- 20 Det fremgår i øvrigt ligeledes af Domstolens praksis, at den fremskyndede procedure ikke anvendes, når den følsomme og komplekse karakter af de retlige problemer, en sag rejser, kun vanskeligt lader sig behandle under anvendelse af en sådan procedure, navnlig når det ikke forekommer passende at forkorte den skriftlige forhandling for Domstolen (dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 49).
- 21 I det foreliggende tilfælde besluttede Domstolens præsident den 19. december 2019, efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten, at den forelæggende rets anmodning, jf. præmis 16 ovenfor, ikke skal imødekommes.
- 22 Først og fremmest har den forelæggende ret nemlig selv vurderet, at hovedsagen ikke var så hastende, at det kunne begrunde vedtagelse af foreløbige forholdsregler. Dernæst er betydningen af virkningerne på det maltesiske retssystem af Domstolens dom i sagen ikke som sådan en grund, der godtgør, at sagen har den nødvendige hastende karakter, som begrunder behandling efter en fremskyndet procedure. Endelig rejser den foreliggende sag følsomme og komplekse spørgsmål, som begrunder, at de almindelige procedureregler for præjudicielle forelæggelser ikke fraviges.
- 23 Samme dag besluttede Domstolens præsident ligeledes, at sagen skal pådømmes forud for andre i overensstemmelse med procesreglements artikel 53, stk. 3.
- 24 Under retsmødet, der blev afholdt den 27. oktober 2020, blev Domstolen informeret om, at der i juli 2020 var blevet foretaget visse ændringer af forfatningen som følge af anbefalingerne vedrørende ordningen for udnævnelse af dommere i Venedigkommissionens udtalelse af 17. december 2018, og at disse ændringer havde været genstand for denne kommissions udtalelse nr. 993/2020 af 8. oktober 2020 om de ti love og udkast til love til gennemførelse af de forslag til lovgivning, der var indeholdt i Venedigkommissionens udtalelse af 17. december 2018 (CDL-AD (2020)019).

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

- 25 Den polske regering har gjort gældende, at de præjudicielle spørgsmål skal afvises fra realitetsbehandling af to grunde.

- 26 Den polske regering har for det første anført, at den forelæggende ret har forelagt Domstolen sine præjudicielle spørgsmål med henblik på, at den under hensyn til svarene på disse kan træffe afgørelse om, hvorvidt de i hovedsagen omhandlede bestemmelser i maltesisk ret er i overensstemmelse med EU-retten. Kompetencen til i henhold til artikel 258 TEUF og 259 TEUF at vurdere, om nationale bestemmelser er forenelige med EU-retten, tilkommer imidlertid alene Domstolen og ikke de nationale retter, og kun Europa-Kommissionen eller en medlemsstat kan indlede en procedure i henhold til disse EU-retlige bestemmelser. En national ret kan følgelig ikke uden at omgå proceduren i henhold til artikel 258 TEUF og 259 TEUF træffe afgørelse om national lovgivnings overensstemmelse med EU-retten på grundlag af den fortolkning heraf, som foretages i forbindelse med den præjudicielle procedure, for så vidt som Domstolen ikke selv ville anse sig for kompetent til at foretage en sådan kontrol af overensstemmelsen med EU-retten i forbindelse med denne procedure. Den fortolkning af EU-retten, som Domstolen foretager i forbindelse med den foreliggende sag, kan således ikke anses for at være nødvendig for at afgøre tvisten i hovedsagen som omhandlet i artikel 267 TEUF.
- 27 I denne henseende bemærkes, således som det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret er af den opfattelse, at den skal indhente Domstolens fortolkning af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, henset til den tvivl, som den nærer i forbindelse med en *actio popularis*, som er indbragt for denne ret på grundlag af national ret vedrørende foreneligheden af de nationale bestemmelser om proceduren for udnævnelse af dommere med disse EU-retlige bestemmelser.
- 28 Den præjudicielle procedure, som er indført ved artikel 267 TEUF, udgør netop en procedure med direkte samarbejde mellem Domstolen og medlemsstaternes retter. Inden for rammerne af denne procedure, som er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, henhører enhver bedømmelse af sagens faktiske omstændigheder under kompetencen for den nationale ret, som det på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag tilkommer at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen, mens Domstolen alene har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af en EU-forskrift på grundlag af de faktiske omstændigheder, således som de er beskrevet af den nationale ret (dom af 25.10.2017, *Polbud – Wykonawstwo*, C-106/16, EU:C:2017:804, præmis 27, og af 30.5.2018, *Dell’Acqua*, C-370/16, EU:C:2018:344, præmis 31).
- 29 Der må i denne henseende sondres mellem Domstolens opgave, når den, som i det foreliggende tilfælde, 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 end den berørte medlemsstat har anfægtet, generelt strider mod EU-retten, uden at det er fornødent, at der foreligger en retsvist 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 (dom af 26.3.2020, *Miasto Łowicz og Prokurator Generalny*, C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 47).
- 30 Det bemærkes ligeledes, at selv om det inden for rammerne af den præjudicielle procedure ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om, hvorvidt bestemmelser i national ret er forenelige med reglerne i EU-retten, er den til gengæld beføjet til at forsyne den forelæggende ret med alle under EU-retten henhørende fortolkningsbidrag, som gør det muligt for den forelæggende ret at vurdere dette spørgsmål om foreneligheden med henblik på bedømmelsen af den sag, der er indbragt for den (dom af 26.1.2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis). Det tilkommer den forelæggende ret at foretage denne vurdering i lyset af de fortolkningsselementer, som Domstolen har angivet.

- 31 Det følger heraf, at den i præmis 26 ovenfor nævnte indsigelse rejst af den polske regering om, at en besvarelse af de spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet i denne sag i medfør af artikel 267 TEUF, vil omgå artikel 258 TEUF og 259 TEUF, skal forkastes.
- 32 Den polske regering har for det andet anført, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEUF, hvorefter medlemsstaterne skal tilvejebringe en effektiv adgang til domstolsprøvelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, hverken ændrer ved indholdet af princippet om kompetencetildeling eller omfanget af Unionens kompetence. Denne bestemmelse bygger derimod på den forudsætning, at eftersom Unionen ikke har kompetence på området for retssystemets organisering, tilkommer det medlemsstaterne at udpege de kompetente retter og fastsætte hensigtsmæssige processuelle regler med henblik på at beskytte de rettigheder, som borgerne afleder af Unionens retsorden. Der kan følgelig ikke udledes specifikke regler om udnævnelse af dommere eller de nationale retters organisering af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Hvad angår chartrets artikel 47 finder denne ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde. Republika har nemlig anlagt en *actio popularis*, men ikke påberåbt sig en subjektiv ret støttet på EU-retten. I den foreliggende sag er der således ikke tale om »gennemførelse« af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.
- 33 Det skal i denne henseende blot bemærkes, at de indsigelser, som den polske regering således har rejst, i det væsentlige vedrører selve rækkevidden af EU-retten og navnlig artikel 19 TEU og chartrets artikel 47 og følgelig fortolkningen af disse bestemmelser. Sådanne argumenter, der følgelig vedrører realiteten med hensyn til de forelagte spørgsmål, kan således på grund af selve deres karakter ikke medføre, at spørgsmålene skal afvises fra realitetsbehandling (dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 80).
- 34 De præjudicielle spørgsmål kan derfor antages til realitetsbehandling.

Det første spørgsmål

- 35 Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 skal fortolkes således, at disse bestemmelser kan finde anvendelse i en sag, hvori der for en national retsinstans er indbragt et søgsmål i henhold til national ret med henblik på, at denne retsinstans træffer afgørelse om, hvorvidt nationale bestemmelser om proceduren for udnævnelse af dommere i den medlemsstat, som den pågældende retsinstans henhører under, er forenelige med EU-retten.
- 36 Hvad for det første angår det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU bemærkes, at denne bestemmelse omhandler »de områder, der er omfattet af EU-retten«, uafhængigt af den situation, hvori medlemsstaterne gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1 (dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 29, og af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 111 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 I henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal enhver medlemsstat således bl.a. sikre, at retsinstanser, der i henhold til EU-retten som »retsinstans« henhører under medlemsstatens retsmiddel- og proceduresystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, og som derfor som sådan kan træffe afgørelse vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, opfylder kravene til en effektiv retsbeskyttelse (dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 112 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 I denne henseende er det uomtvistet, at de maltesiske dommere kan anmodes om at træffe afgørelse vedrørende spørgsmål, der er forbundet med anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, og at de som »retsinstans« som defineret i EU-retten er en del af det maltesiske retsmiddel- og proceduresystem for de »områder, der er omfattet af EU-retten« som omhandlet i artikel 19, stk. 1,

andet afsnit, TEU, således at de skal opfylde kravene til en effektiv retsbeskyttelse (dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).

- 39 Det følger i øvrigt af anmodningen om præjudiciel afgørelse og af præmis 9-11 ovenfor, at der for den forelæggende ret er indbragt et søgsmål i henhold til national ret, hvorved Republika har bestridt, at bestemmelser om proceduren for udnævnelse af maltesiske dommere er i overensstemmelse med navnlig EU-retten krav om uafhængighed i medlemsstaternes retssystemer. Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er imidlertid tiltænkt at skulle finde anvendelse i forbindelse med et søgsmål, som således har til formål at anfægte foreneligheden med EU-retten af bestemmelser i national ret, som hævdes at kunne påvirke domstolens uafhængighed (jf. analogt dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 11-13 og 46-52).
- 40 Hvad for det andet angår chartrets artikel 47 bemærkes, at denne bestemmelse, som udgør en bekræftelse af princippet om effektiv retsbeskyttelse, tillægger enhver person, hvis EU-retligt sikrede rettigheder og friheder er blevet krænket, en adgang til effektive retsmidler for en domstol (dom af 27.6.2013, Agroconsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, præmis 59, og af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 For at denne rettighed kan anerkendes i en given sag, forudsætter det dermed, således som det fremgår af chartrets artikel 47, stk. 1, at den person, som påberåber sig den, gør rettigheder eller friheder, som er sikret ved EU-retten, gældende (dom af 6.10.2020, État luxembourgeois (Ret til at anlægge søgsmål til prøvelse af en anmodning om oplysninger på skatteområdet), C-245/19 og C-246/19, EU:C:2020:795, præmis 55, og af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 88).
- 42 Det fremgår imidlertid ikke af oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen, at Republika i tvisten i hovedsagen gør en ret gældende, som sammenslutningen har i henhold til en EU-retlig bestemmelse. I denne tvist er der nemlig rejst tvivl om, hvorvidt forfatningsbestemmelserne om udnævnelse af dommere er i overensstemmelse med EU-retten.
- 43 Republika anfægter ganske vist ligeledes lovligheden af udnævnelserne af 25. april 2019 og alle eventuelle senere udnævnelser, som ikke er i overensstemmelse med anbefalingerne i Venedigkommissions udtalelse nr. 940/2018 af 17. december 2018 samt artikel 19, stk. 1, TEU og chartrets artikel 47. Republikas anfægtelse i denne henseende er imidlertid kun støttet på den hævdede manglende overensstemmelse med EU-retten af de nævnte forfatningsbestemmelser, på grundlag af hvilke disse udnævnelser er blevet besluttet, idet Republika ikke har påberåbt sig nogen tilsidesættelse som følge af disse udnævnelser af en rettighed, som sammenslutningen har i henhold til en EU-retlig bestemmelse.
- 44 Under disse omstændigheder finder chartrets artikel 47 i overensstemmelse med artikel 51, stk. 1, heri ikke som sådan anvendelse på tvisten i hovedsagen.
- 45 Når dette er sagt skal der, eftersom artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU pålægger alle medlemsstaterne at indføre de retsmidler, der er nødvendige for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten som omhandlet i bl.a. chartrets artikel 47, tages behørigt hensyn til sidstnævnte bestemmelse ved fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU (dom af 14.6.2017, Online Games m.fl., C-685/15, EU:C:2017:452, præmis 54, og af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 143 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at denne bestemmelse kan finde anvendelse i en sag, hvori der for en national retsinstans er indbragt et søgsmål i henhold til national ret med henblik på, at denne

retsinstans træffer afgørelse om, hvorvidt nationale bestemmelser om proceduren for udnævnelse af dommere i den medlemsstat, som den pågældende retsinstans henhører under, er forenelige med EU-retten. Ved fortolkningen af denne bestemmelse skal der tages behørigt hensyn til chartrets artikel 47.

Det andet spørgsmål

- 47 Den forelæggende ret ønsker med det andet spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for nationale bestemmelser, som tillægger den pågældende medlemsstats premierminister en afgørende beføjelse i proceduren for udnævnelse af dommere, idet de samtidig fastsætter, at der i denne procedure skal medvirke et organ, der navnlig har til opgave at bedømme kandidaterne til et dommerembede og afgive udtalelse til premierministeren.
- 48 Det bemærkes i denne henseende, 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. Dette kan navnlig være tilfældet for så vidt angår nationale regler om vedtagelse af afgørelser om udnævnelse af dommere (jf. i denne retning dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis samt præmis 79).
- 49 Artikel 19 TEU betror de nationale domstole og Domstolen opgaven med at garantere, at EU-retten anvendes fuldt ud i alle medlemsstaterne, og at sikre domstolsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten (dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 108).
- 50 Med henblik herpå påhviler det, som det fremgår af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer en effektiv retslig kontrol på de områder, der er omfattet af EU-retten, og sikre, at de retsinstanser, som henhører under dette system, og som kan træffe afgørelse vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, opfylder kravene til en effektiv retsbeskyttelse (dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 109 og 112 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 I denne forbindelse har medlemsstaternes dommers uafhængighed grundlæggende betydning for Unionens retsorden i flere henseender (dom af 9.7.2020 Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, præmis 45). Den har således betydning for et velfungerende retligt samarbejde, som omfatter mekanismen med præjudiciel forelæggelse fastsat i artikel 267 TEUF, idet denne mekanisme alene kan aktiveres af en retsinstans, der skal anvende EU-retten, og som navnlig opfylder dette krav om uafhængighed (jf. navnlig dom af 21.1.2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis). Desuden er kravet om retternes uafhængighed, som er uløseligt forbundet med udøvelsen af dømmende myndighed, en del af kerneindholdet i den grundlæggende ret til en effektiv retsbeskyttelse og til en retfærdig rettergang som fastsat i chartrets artikel 47, der har afgørende betydning som garant for beskyttelsen af samtlige de rettigheder, som borgerne afleder af EU-retten, og for bevarelsen af medlemsstaternes fælles værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, herunder retstatsprincippet (jf. i denne retning dom af 26.3.2020, Fornyet prøvelse Simpsons mod Rådet og HG mod Kommissionen, C-542/18 RX-II og C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, præmis 70 og 71, og af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 116 og den deri nævnte retspraksis).

- 52 Mens chartrets artikel 47 således bidrager til overholdelsen af retten til en effektiv retsbeskyttelse for enhver borger, der i en given sag gør en ret gældende, som den pågældende udleder af EU-retten, har artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU til formål at sikre, at det retsmiddelsystem, som alle medlemsstaterne tilvejebringer, sikrer en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten.
- 53 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at de garantier for uafhængighed og upartiskhed, som kræves efter EU-retten, forudsætter, at der findes regler – om bl.a. organets sammensætning, medlemmernes udnævnelse og funktionsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer kan vige deres sæde, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes – som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at organet er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden (dom af 19.9.2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, præmis 53, af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved retssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 66, og af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 117 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 Retsinstansernes uafhængighed skal i overensstemmelse med det princip om magtens tredeling, som er kendetegnende for en retstats funktionsmåde, bl.a. sikres i forhold til den lovgivende og den udøvende magt (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 124, og af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 118).
- 55 Det er i denne henseende afgørende, at dommerne er beskyttet mod indblanding eller ydre pres, der ville kunne bringe deres uafhængighed i fare. De regler, der er nævnt i præmis 53 ovenfor, skal navnlig udelukke ikke blot enhver direkte indflydelse i form af instrukser, men ligeledes mere indirekte former for indflydelse, som kan påvirke de pågældende dommers afgørelser (dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed), C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 112, og af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 119).
- 56 For så vidt angår særligt de betingelser, hvorunder afgørelserne om udnævnelse af dommere træffes, har Domstolen allerede haft lejlighed til at præcisere, at den omstændighed alene, at de pågældende dommere er blevet udnævnt af en medlemsstats præsident, ikke er af en sådan karakter, at den skaber en afhængighed for disse dommere af denne præsident eller rejser tvivl om deres upartiskhed, hvis de berørte, når de først er udnævnt, ikke påvirkes af nogen form for pression og ikke modtager instrukser i udøvelsen af deres funktioner (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 133, og af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 122).
- 57 Domstolen har imidlertid ligeledes fastslået, at det stadig er nødvendigt at sikre, at de materielle betingelser og den processuelle fremgangsmåde, hvorunder disse afgørelser om udnævnelser vedtages, har en sådan karakter, at der ikke opstår rimelig tvivl i offentligheden om, at de pågældende dommere er uimodtagelige for påvirkninger udefra og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden, når de berørte først er blevet udnævnt, og at det i denne forbindelse navnlig er vigtigt, at disse betingelser og fremgangsmåder er affattet på en sådan måde, at de krav, der er gengivet i præmis 55 ovenfor, opfyldes (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 134 og 135, og af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 123).

- 58 I det foreliggende tilfælde vedrører den forelæggende rets tvivl med hensyn til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU i det væsentlige de nationale bestemmelser, som tildeler premierministeren i den omhandlede medlemsstat en afgørende beføjelse i proceduren for udnævnelse af dommere, idet de samtidig fastsætter, at der i denne procedure skal medvirke et organ, der navnlig har til opgave at bedømme kandidaterne til et dommerembede og afgive udtalelse til premierministeren.
- 59 I denne henseende bemærkes for det første, at som det fremgår af sagsakterne for Domstolen, har forfatningsbestemmelserne om udnævnelse af dommere været uændrede i perioden fra vedtagelsen heraf i 1964 til reformen af forfatningen i 2016, hvorved det dommerudnævnelsesudvalg, som er omhandlet i forfatningens artikel 96A, blev indført. Før denne reform var premierministerens beføjelser kun begrænset af kravet om, at kandidater til et dommerembede skulle opfylde de betingelser, der er fastsat i forfatningen, for at kunne søge en sådan stilling.
- 60 Det var derfor på grundlag af de bestemmelser i forfatningen, som var gældende før denne reform, at Republikken Malta blev optaget i Unionen i henhold til artikel 49 TEU.
- 61 Artikel 49 TEU – hvorefter enhver europæisk stat kan ansøge om at blive medlem af Unionen – fastsætter, at Unionen består af stater, der frit og frivilligt har tilsluttet sig de fælles værdier, der nu nævnes i artikel 2 TEU, som respekterer disse værdier, og som forpligter sig til at fremme dem.
- 62 Det følger særligt af artikel 2 TEU, at Unionen bygger på værdier såsom retsstaten, som er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund, der navnlig er præget af retfærdighed. Det bemærkes med hensyn hertil, at gensidig tillid mellem medlemsstaterne og navnlig mellem deres domstole er baseret på en grundlæggende forudsætning om, at medlemsstaterne deler en række fælles værdier, som Unionen er bygget på, således som præciseret i denne artikel (jf. i denne retning udtalelse 2/13 (Unionens tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014, EU:C:2014:2454, præmis 168, og dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 30).
- 63 Det følger heraf, at en medlemsstats overholdelse af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, udgør en betingelse for, at alle de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på denne medlemsstat, kan nydes. En medlemsstat kan således ikke ændre sin lovgivning på en måde, som medfører en forringelse af beskyttelsen af retsstatsprincippet, som navnlig artikel 19 TEU udmønter (jf. i denne retning dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 108).
- 64 Medlemsstaterne har således i henseende til denne værdi pligt til at søge at undgå enhver forringelse af deres lovgivning om organiseringen af den dømmende magt ved at afholde sig fra at vedtage regler, som ville skade dommernes uafhængighed (jf. analogt 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 40).
- 65 I denne sammenhæng har Domstolen allerede i det væsentlige fastslået, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for nationale bestemmelser om organiseringen af den dømmende magt, som udgør en forringelse af beskyttelsen af retsstatsprincippet i den pågældende medlemsstat, herunder navnlig garantierne for dommerenes uafhængighed (jf. i denne retning 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, og af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153).
- 66 Derimod kan medvirken i proceduren for udnævnelse af dommere af et organ såsom det dommerudnævnelsesudvalg, der blev indført i forbindelse med reformen af forfatningen i 2016 ved dennes artikel 96A, principielt medvirke til at objektivisere denne procedure ved at begrænse den skønsmargen, som premierministeren råder over ved udøvelsen af den kompetence, han er blevet tildelt på området. Det kræves endvidere, at et sådant organ selv er tilstrækkeligt uafhængigt af den

lovgivende og den udøvende magt og af den myndighed, som det skal afgive udtalelse til om bedømmelsen af kandidaterne til et dommerembede (jf. analogt 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 137 og 138, og af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 124 og 125).

- 67 I det foreliggende tilfælde synes en række regler, som den forelæggende ret har nævnt, at kunne sikre dommerudnævnelsesudvalgets uafhængighed i forhold til den lovgivende og den udøvende magt. Dette gælder for de regler, der er indeholdt i forfatningens artikel 96A, stk. 1-3, om dette udvalgs sammensætning og om forbuddet mod, at politiske personer har sæde i dette udvalg, for udvalgsmedlemmernes forpligtelse i henhold til forfatningens artikel 96A, stk. 4, til at handle helt uafhængigt og uden at være underlagt nogen anden persons eller myndigheds instruktion eller kontrol og for samme udvalgs forpligtelse til med justitsministerens samtykke at offentliggøre bedømmelseskriterierne, hvilket i øvrigt blev gjort, således som generaladvokaten har anført i punkt 91 i forslaget til afgørelse.
- 68 Desuden har den forelæggende ret ikke i denne sag givet udtryk for tvivl med hensyn til de betingelser, hvorunder medlemmerne af det dommerudnævnelsesudvalg, som er nedsat i henhold til forfatningens artikel 96A, er blevet udpeget, eller med hensyn til måden, hvorpå dette organ konkret opfylder sin rolle.
- 69 Det fremgår således, at indførelsen af dommerudnævnelsesudvalget ved forfatningens artikel 96A styrker garantien for dommernes uafhængighed.
- 70 For det andet bemærkes, således som navnlig Kommissionen har fremhævet, at selv om premierministeren i overensstemmelse med de i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelser har visse beføjelser ved udnævnelsen af dommere, forholder det sig ikke desto mindre således, at udøvelsen af disse beføjelser er begrænset af de krav om erhvervs erfaring, som kandidaterne til dommerembeder skal opfylde, og som er fastsat i forfatningens artikel 96, stk. 2, og artikel 100, stk. 2.
- 71 Selv om det er korrekt, at premierministeren kan beslutte at indstille til republikkens præsident at udnævne en kandidat, som ikke er foreslået af det dommerudnævnelsesudvalg, der er indført ved forfatningens artikel 96A, er premierministeren i et sådant tilfælde ikke desto mindre i henhold til forfatningens artikel 96, stk. 4, og artikel 100, stk. 6, forpligtet til at meddele repræsentanternes hus sin begrundelse og, undtagen hvad angår udnævnelsen af retspræsidenten, offentliggøre denne i *Gazzetta tal-Gvern ta' Malta*. For så vidt som premierministeren kun rent undtagelsesvis udnytter denne beføjelse og holder sig til en streng og effektiv overholdelse af en sådan begrundelsespligt, kan denne beføjelse ikke give anledning til rimelig tvivl med hensyn til de valgte kandidaters uafhængighed.
- 72 Henset til alle disse forhold fremgår det ikke, at de i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelser vedrørende udnævnelse af dommere som sådan kan rejse rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt de udnævnte dommere er uimodtagelige for påvirkning udefra, og navnlig for direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt, og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden, og at de således kan føre til, at disse dommere ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket ville kunne skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat.
- 73 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for nationale bestemmelser, som tillægger den pågældende medlemsstats premierminister en afgørende beføjelse i proceduren for udnævnelse af dommere, idet de samtidig fastsætter, at der i denne procedure skal medvirke et uafhængigt organ, der navnlig har til opgave at bedømme kandidaterne til et dommerembede og afgive udtalelse til premierministeren.

Det tredje spørgsmål

- 74 Henset til besvarelsen af det andet spørgsmål er det ufornuddent at besvare det tredje spørgsmål.

Sagsomkostninger

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

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

- 1) Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at denne bestemmelse kan finde anvendelse i en sag, hvori der for en national retsinstans er indbragt et søgsmål i henhold til national ret med henblik på, at denne retsinstans træffer afgørelse om, hvorvidt nationale bestemmelser om proceduren for udnævnelse af dommere i den medlemsstat, som den pågældende retsinstans henhører under, er forenelige med EU-retten. Ved fortolkningen af denne bestemmelse skal der tages behørigt hensyn til artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- 2) Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for nationale bestemmelser, som tillægger den pågældende medlemsstats premierminister en afgørende beføjelse i proceduren for udnævnelse af dommere, idet de samtidig fastsætter, at der i denne procedure skal medvirke et uafhængigt organ, der navnlig har til opgave at bedømme kandidaterne til et dommerembede og afgive udtalelse til premierministeren.

Underskrifter