Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
L. MEDINA
fremsat den 20. juni 2024[1]

Sag C-197/23

S. S.A.
mod
C. sp. z o.o.,
procesdeltager:
Prokurator Prokuratury Regionalnej w Warszawie

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Sąd Apelacyjny w Warszawie (appeldomstolen i Warszawa, Polen))

»Præjudiciel forelæggelse – retsstaten – artikel 19, stk. 1, TEU – retsmidler – effektiv domstolsbeskyttelse – uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov – princippet om »domstolenes interne uafhængighed« – nationale regler om tilfældig fordeling af sager til dommere – ændring af dommerkollegiets sammensætning – åbenbar tilsidesættelse af nationale regler – bestemmelser, der forbyder en ret i anden instans at fastslå, at sagen i første instans er ugyldig«

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse fra Sąd Apelacyjny w Warszawie (appeldomstolen i Warszawa, Polen)[2] vedrører fortolkningen af artikel 2 TEU, artikel 6, stk. 1 og 3, TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Hovedsagen er anlagt af S. S.A. (herefter »selskabet S«) mod C. sp. z o.o. (herefter »selskab C«) i forbindelse med en kommerciel rammeaftale.

2. Den foreliggende sag rejser i det væsentlige to spørgsmål. Indledningsvis anmodes Domstolen om at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den ulovlige (om)fordeling af en konkret sag til en refererende dommer i en national sag er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Kan denne ulovlige (om)fordeling med andre ord rejse tvivl om opfattelsen af retsinstanser som uafhængige og upartiske, særligt i et tilfælde hvor denne ulovlige (om)fordeling i) udgør en »åbenbar tilsidesættelse« af de gældende nationale regler og ii) ikke kan prøves ved retten i anden instans som følge af, at et sådant retsmiddel udtrykkeligt er forbudt i de nationale bestemmelser? Det andet – beslægtede – spørgsmål er, om en sådan ulovlighed, navnlig i kombination med manglende domstolsprøvelse eller retsmiddel, udgør en tilsidesættelse af kravene til en effektiv retsbeskyttelse ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er

[1] – Originalsprog: engelsk.

[2] – Forelæggelseskendelsen er dateret den 28.4.2022, men blev først indleveret til Domstolens Justitskontor den 24.3.2023.

oprettet ved lov, dvs., om enhver ulovlighed ved (om)fordelingen af en sag til en refererende dommer kan give anledning til tvivl i offentligheden om, hvorvidt den dommer, som sagen er blevet (om)fordelt til, er uafhængig og upartisk.

I. Retsforskrifter

A. Den civile retsplejelov

3. Det fremgår af den civile retsplejelovs [3] artikel 47, stk. 1, at »[i] første instans behandler retten sager i en sammensætning med en enedommer, medmindre andet er fastsat i en særlig bestemmelse«.

4. I henhold til denne lovs artikel 379, stk. 4, »[er] en retssag [...] ugyldig, når retten i forbindelse med retssagen ikke var sammensat i overensstemmelse med de relevante lovbestemmelser, eller hvis en sag blev behandlet ved deltagelse af en dommer, der var diskvalificeret«.

5. Det fremgår af den civile retsplejelovs artikel 386, stk. 2, at »[s]åfremt retssagen erklæres ugyldig, ophæver retten i anden instans den appellerede dom, tilsidesætter sagen, for så vidt som den er ugyldig, og hjemviser sagen til retten i første instans«.

B. Loven om de almindelige domstole

6. Loven om de almindelige domstoles [4] artikel 45 bestemmer:

»1. En dommer eller hjælpedommer kan afløses af en dommer eller hjælpedommer ved samme domstol eller af en dommer, der er forflyttet i henhold til artikel 77, stk. 1 eller 8.

2. Den i stk. 1 omhandlede afløsning kan følge af en foranstaltning, der er truffet af afdelingsformanden eller retsformanden, efter anmodning fra dommeren eller hjælpedommeren eller på dennes eget initiativ for at sikre en korrekt afvikling af sagen.

[…]«

7. Det følger af loven om de almindelige domstoles artikel 47a, stk. 1, at »[s]agerne fordeles tilfældigt til dommere og hjælpedommere efter specifikke sagskategorier, undtagen fordeling af sager til en tilkaldedommer«.

8. Denne lovs artikel 47b bestemmer:

»1. En ændring i sammensætningen af en domstol tillades kun, såfremt det er umuligt at behandle og påkende sagen i domstolens nuværende sammensætning, eller såfremt der foreligger

[3] – Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (lov af 17.11.1964 om civil retspleje, konsolideret tekst, Dz.U. af 2021, pos. 1805, med senere ændringer, herefter »den civile retsplejelov«).

[4] – Ustawa z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (lov af 27.7.2001 om de almindelige domstoles organisation, konsolideret tekst, Dz.U. af 2020, pos. 2072, herefter »loven om de almindelige domstole«), som ændret ved Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw z 20 grudnia 2019 r. (lov om ændring af loven om de almindelige domstoles organisation, loven om den øverste domstol og visse andre love af 20.12.2019, Dz.U. af 2020, pos. 190, herefter »lov af 20. december 2019«).

en varig hindring for sagens behandling og påkendelse i domstolens nuværende sammensætning. Bestemmelserne i artikel 47a finder tilsvarende anvendelse.

2. Hvis det er nødvendigt at træffe foranstaltninger i en sag, navnlig når dette er foreskrevet i særskilte bestemmelser eller begrundet i hensynet til en korrekt afvikling af sagen, og dette ikke er muligt for det dommerkollegium, der har fået sagen tildelt, træffes der foranstaltninger af det dommerkollegium, der er udpeget i overensstemmelse med afløsningsplanen, og, hvis foranstaltningerne ikke er omfattet af afløsningsplanen, af det dommerkollegium, der er udpeget i henhold til artikel 47a.

3. Afgørelserne i de stk. 1 og 2 nævnte sager træffes af retsformanden eller af en dommer udpeget af denne.

[…]«

9. Ved lov af 20. december 2019 tilføjes stk. 4 til artikel 55 i loven om de almindelige domstole, som har følgende ordlyd:

»Dommerne kan træffe afgørelse i alle sager på deres tjenestested og i andre domstole i de i loven fastsatte tilfælde (dommerens kompetence). Bestemmelserne om sagernes fordeling samt om udpegelse og ændring af sammensætninger af dommerkollegier begrænser ikke en dommers kompetence og kan ikke påberåbes med henblik på at fastslå, at en sammensætning af dommere er i strid med loven, at en domstol har utilstrækkelig kompetence, eller at en person, som ikke er beføjet eller kompetent til at træffe afgørelse, indgår heri.«

10. I henhold til artikel 8 i lov af 20. december 2019 finder lov om de almindelige domstoles artikel 55, stk. 4, ligeledes anvendelse på sager, der er indledt eller afsluttet før ændringslovens ikrafttræden den 20. december 2019.

C. Bekendtgørelsen af 2015

11. Artikel 43, stk. 1, i bekendtgørelsen af 2015[5] bestemmer, at »[s]agerne fordeles tilfældigt til refererende dommere (dommere og hjælpedommere) i henhold til den fastlagte arbejdsfordeling ved hjælp af et IT-værktøj [(herefter »LPS-systemet«[6])], som styres ved hjælp af en tilfældig udvælgelsesgenerator, særskilt for hvert register, hver liste eller anden registerenhed, medmindre andre fordelingsregler er fastsat i denne bekendtgørelse […].«

12. Bekendtgørelsens artikel 52b har følgende ordlyd:

»1. Suppleanterne (dommere, hjælpedommere og domsmænd) angives i afløsningsplanen for hver arbejdsdag.

2. Tilkaldedommere og hjælpedommere angives i vagtplanen for hver dag.

[5] – Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23 grudnia 2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (justitsministerens bekendtgørelse af 23.12.2015 vedrørende tjenstlige forskrifter for de ordinære retter) (Dz.U. af 2015, pos. 2316, herefter »bekendtgørelsen af 2015«).

[6] – System Losowego Przydziału Spraw (systemet for tilfældig sagsfordeling til dommere).

3. Afløsnings- og vagtplanen fastsætter antallet af suppleanter og tilkalde[dommere og hjælpedommere] for hver periode, afdeling eller sagstype, der er tildelt suppleanterne og tilkalde[dommere og hjælpedommere], samt den rækkefølge, hvori afløsningen finder sted, og sager tildelt tilkalde[dommere og hjælpedommere], når flere [dommere og hjælpedommere] er suppleanter og har tilkaldevagt.

[…]«

13. Artikel 52c i bekendtgørelsen af 2015 bestemmer:

»1. Hvis den refererende dommer ikke er til stede i retsmødet, udsætter afdelingsformanden retsmødet, hvis det er muligt at underrette de berørte parter herom, medmindre det af hensyn til korrekt afvikling af sagen klart er påkrævet, at retsmødet afholdes.

2. Hvis retsmødet ikke udsættes, behandles sagen af den dommersuppleant, som er angivet i afløsningsplanen for den pågældende dag. Hvis suppleanten ikke har været i stand til at forberede sig på passende vis, eller hvis suppleantens undersøgelse af sagen gør det nødvendigt at genåbne en væsentlig del af sagen, bestemmer afdelingsformanden, at retsmødet udsættes. […]

[…]

4. Dommersuppleanten har bemyndigelse til at fordele den i henhold til stk. 2 behandlede sag til sig selv. I dette tilfælde fordeler IT-værktøjet den pågældende dommer en sag mindre i samme kategori

[…]«

II. Kortfattet fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen samt de præjudicielle spørgsmål

14. Den 27. april 2018 anlagde selskabet S en handelssag ved Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa, Polen). Selskabet S handler som erhverver af en fordring mod selskab C, der driver virksomhed inden for detailsektoren. Førstnævnte selskab har nedlagt påstand om, at sidstnævnte selskab tilpligtes at betale et beløb på 4 572 648 polske zloty (PLN) (ca. 1 045 000 EUR), hvilket svarer til kontantpræmier baseret på omsætningen i et givet regnskabsår (restgældsbeløb), som det pågældende selskab modtog inden for rammerne af en rammeaftale indgået med overdrageren. Ifølge selskabet S var opkrævningen af disse præmier i strid med national konkurrenceret.

15. Sagen blev henvist til denne rets 16. handelsafdeling, som dommer E.T., der er viceformand for denne afdeling, i henhold til softwaresystemet for tilfældig fordeling fik tildelt som enedommer.

16. Den 25. marts 2019, som var dagen for retsmødet, var dommer E.T. imidlertid fraværende på grund af tjenestefrihed efter egen anmodning, og retsformanden for 16. handelsafdeling udpegede J.K., der var tilkaldedommer den pågældende dag, til at afholde retsmødet, og sagen blev derfor fordelt til hende.

17. Ved dom af 16. september 2019 afsagt af enedommeren ved Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionale domstol i Warszawa), der bestod af J.K, blev selskabet S' påstand forkastet.

18. Sidstnævnte iværksatte appel den 27. oktober 2019 ved Sąd Apelacyjny w Warszawie (appeldomstolen i Warszawa), som er den forelæggende ret.

19. Selskabet S har med sin appel gjort gældende, at sagen for førsteinstansen var ugyldig i henhold til den civile retsplejelovs artikel 379, stk. 4, med den begrundelse, at denne rets dommerkollegium var i strid med loven, da det tilsidesatte princippet om dommerkollegiets uforanderlighed, for så vidt som sagen blev behandlet af dommer J.K. i stedet for refererende dommer E.T., der var blevet valgt tilfældigt af LPS-systemet.

20. Efter at have truffet omfattende undersøgelses- og kontrolforanstaltninger over for retten i første instans[7] med henblik på at efterprøve lovligheden af sagen for denne ret finder den forelæggende ret, at der ved ændringen af sammensætningen af den ret, der traf afgørelse i første instans – hvorved sagen blev behandlet af dommer J.K. i stedet for den oprindelige refererende dommer E.T. – er sket en »åbenbar tilsidesættelse« af bestemmelserne i national ret om sagernes fordeling samt om udpegelse og ændring af sammensætninger af dommerkollegier, dvs. lov om de almindelige domstoles artikel 47b, stk. 1, sammenholdt med artikel 52c, stk. 4, i bekendtgørelsen af 2015. Den forelæggende ret har ligeledes påpeget, at ikke alle de nødvendige formaliteter vedrørende en sådan afløsning var opfyldt, idet retten i første instans mistænkes for at have ændret visse dokumenter for at forsøge at afhjælpe disse ulovligheder efterfølgende.

21. Den forelæggende ret har forklaret, at den ikke er bekendt med grunden til denne afløsning, som den finder ulovlig og bevidst, samtidig med at den har påpeget, at anvendelsen af en sådan procedure kan føre til, at et relativt stort antal sager overføres fra en dommer til en anden.

22. Den forelæggende ret har ligeledes fremhævet, at det teoretisk set ikke kan udelukkes, at sammensætningen med en enedommer bevidst ændres i følsomme sager. Dette kan være tilfældet, når den dommer, der oprindeligt er valgt tilfældigt af LPS-systemet, fastsætter et retsmøde på et tidspunkt, hvor den pågældende holder fri efter eget ønske, og oplysningen om dennes fravær anvendes til at erstatte denne dommer med en dommer, som på dette tidspunkt fremgår af listen over tilkaldedommere, og hvis navn kan være kendt på forhånd.

23. Endelig har den forelæggende ret henvist til afgørelser fra Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), hvorefter sammensætningen af et dommerkollegium i strid med bestemmelserne i national ret om sagsfordeling og udnævnelse og ændring af dommerkollegierne kan udgøre et grundlag for at erklære sagen ulovlig som omhandlet i den civile retsplejelovs artikel 379, stk. 4.

24. Den har imidlertid anført, at enhver kontrol i denne henseende inden for rammerne af en appel har været forbudt siden indførelsen af lov om de almindelige domstoles artikel 55, stk. 4.

[7] – Hele 36 punkter i forelæggelsesafgørelsen vedrører undersøgelses- og kontrolforanstaltninger (jf. forelæggelsesafgørelsens punkt 21-56).

25. Den forelæggende ret har på denne baggrund udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 2 [TEU], artikel 6, stk. 1 og 3 [TEU], samt artikel 19, stk. 1, andet afsnit, [TEU,] sammenholdt med artikel 47 i [chartret,] fortolkes således, at en ret i første instans i en EU-medlemsstat, som er beklædt med en enedommer, der er blevet [udpeget til at behandle sagen ved »åbenbar tilsidesættelse« af] medlemsstatens retsforskrifter om fordeling af sager [samt om udpegelse og ændring af sammensætninger af dommerkollegier], ikke er en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, og som yder en effektiv retsbeskyttelse?

2) Skal artikel 2 [TEU], artikel 6, stk. 1 og 3 [TEU], samt artikel 19, stk. 1, andet afsnit, i [TEU,] sammenholdt med artikel 47 i [chartret,] fortolkes således, at [disse bestemmelser] er til hinder for anvendelsen af bestemmelser i national ret, såsom f.eks. artikel 55, [stk.] 4, andet punktum, i [lov om de almindelige domstole,] sammenholdt med artikel 8 i [lov af 20. december 2019], for så vidt som de forbyder retten i anden instans at fastslå [...], at en sag, der er appelleret til denne ret, er ulovlig, dvs. sagen i første instans, som en retlig sanktion, der sikrer en effektiv retsbeskyttelse, med den begrundelse, at rettens sammensætning er uforenelig med loven, at retten ikke er lovligt sat, eller at en uberettiget eller inhabil person har deltaget i afgørelsen, med henvisning til, at dommeren, som var udpeget til at behandle sagen, er udpeget [ved »åbenbar tilsidesættelse« af] medlemsstatens retsforskrifter om fordeling af sager [samt om udpegelse og ændring af sammensætninger af dommerkollegier]?«

III. Retsforhandlingerne ved Domstolen

26. Der er indgivet skriftlige indlæg af selskab C (sagsøgte i hovedsagen), Prokurator Prokuratury Regionalnej w Warszawie (den regionale anklagemyndighed i Warszawa, Polen, herefter »den regionale anklagemyndighed«), den polske regering og Europa-Kommissionen. Der blev afholdt retsmøde den 7. marts 2024, hvor alle de ovennævnte parter med undtagelse af den regionale anklagemyndighed var repræsenteret.

IV. Bedømmelse

A. Om Domstolens kompetence og formaliteten med hensyn til de præjudicielle spørgsmål

27. Selskab C og den regionale anklagemyndighed har fremført forskellige argumenter i denne henseende [8].

28. For det første har selskab C og den regionale anklagemyndighed i det væsentlige gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, da den har til formål at opnå en fortolkning af national ret, og at forbindelsen til EU-retten ikke er tilstrækkelig klar.

[8] – I retsmødet frafaldt den polske regering sit skriftlige indlæg, herunder formalitetsindsigelsen, og fremsatte helt nye bemærkninger. Den gjorde i det væsentlige gældende, at i) kravet om en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, udelukkede, at sagen blev behandlet af en ny dommer, der var blevet udpeget som refererende dommer ved »åbenbar tilsidesættelse« af nationale regler om fordeling af sager, og ii) at EU-retten kræver, at retten i anden instans undlader at anvende nationale bestemmelser, som forhindrer den i at bedømme, om det førnævnte krav var opfyldt i første instans.

29. Det er imidlertid tilstrækkeligt at erindre om Domstolens praksis, hvorefter »[a]rtikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU [navnlig finder] anvendelse i forhold til enhver national retsinstans, der som domstol kan træffe afgørelse vedrørende spørgsmål om anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, og som således vedrører områder, der er omfattet af EU-retten« [9]. Det er ubestridt, at dette er tilfældet i den foreliggende sag. Både retten i første instans (hvis sammensætning anfægtes hvad angår dens lovlighed) og retten i anden instans (som er den forelæggende ret, og som ikke har kompetence til at kontrollere denne ulovlighed eller har fået den tilbagekaldt i henhold til national ret) kan blive anmodet om at træffe afgørelse om spørgsmål vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten. De skal derfor opfylde kravene til en effektiv domstolsbeskyttelse.

30. For det andet har den regionale anklagemyndighed gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører bestemmelser om organiseringen af en medlemsstats retssystem, der som ethvert spørgsmål om statslige organers organisation og funktionsmåde henhører under den pågældende stats enekompetence.

31. Dette argument kan forkastes på grundlag af fast retspraksis. »[S]elv om organiseringen af den dømmende magt i medlemsstaterne ganske vist 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« [10], og navnlig artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU [11].

32. For det tredje har den regionale anklagemyndighed gjort gældende, at chartrets artikel 47, som de præjudicielle spørgsmål vedrører, i henhold til chartrets artikel 51 ikke finder anvendelse, da hovedsagen ikke har nogen tilknytning til EU-retten. Denne uanvendelighed styrkes for Republikken Polens vedkommende af protokol (nr. 30) om anvendelsen af [chartret] i Polen og Det Forenede Kongerige.

33. Domstolen har forklaret forskellen mellem de respektive anvendelsesområder for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47: »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« [12].

34. Jeg er ganske vist af den opfattelse, at tvisten i hovedsagen i sig selv ikke synes at have nogen tilknytning til en EU-retlig bestemmelse. Til støtte for sit søgsmål mod sagsøgte i hovedsagen (selskab C) har sagsøgeren (selskabet S) alene påberåbt sig en bestemmelse i national ret, og den forelæggende ret har ikke fremlagt nogen oplysninger, der gør det muligt at antage, at denne bestemmelse har nogen som helst forbindelse med EU-retten. Chartrets artikel 47 synes derfor ikke i overensstemmelse med chartrets artikel 51, stk. 1, som sådan at finde anvendelse på tvisten i hovedsagen

[9] – Dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, herefter »Miasto Łowicz-dommen«, præmis 33 og 34 og den deri nævnte retspraksis).

[10] – Dom af 18.4.2024, OT m.fl. (Nedlæggelse af en domstol) (C-634/22, EU:C:2024:340, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

[11] – Miasto Łowicz-dommen, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis.

[12] – Jf. dom af 20.4.2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 52). Jf. ligeledes generaladvokat Rantos' forslag til afgørelse Krajowa Rada Sądownictwa (Fortsat varetagelse af dommerembedet) (C-718/21, EU:C:2023:150, punkt 20 og fodnote 26-28).

35. Som det fremgår af Domstolens praksis [13], er chartrets artikel 47 imidlertid i en situation som den foreliggende, selv om denne artikel ikke som sådan finder anvendelse på hovedsagen, fortsat relevant for fortolkningen af artikel 19, stk. 1, TEU. Domstolen har i denne henseende fastslået, at »eftersom artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU pålægger alle medlemsstaterne at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse 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*« (min fremhævelse).

36. For det fjerde har den regionale anklagemyndighed i det væsentlige gjort gældende, at det første præjudicielle spørgsmål ikke er »reelt«, da en besvarelse af dette spørgsmål ikke er nødvendig for, at den forelæggende ret kan træffe afgørelse i hovedsagen.

37. Efter min mening er det tilstrækkeligt at påpege, at i) den forelæggende ret har anført, at den pågældende type ulovligheder indebærer en risiko for, at der er sået tvivl om formodningen om retten i første instans' uafhængighed, og at ii) der findes en national lovbestemmelse [14], som er til hinder for, at den forelæggende ret drager konsekvenserne af disse ulovligheder. Den forelæggende ret ønsker derfor oplyst, om denne bestemmelse ikke skal anvendes i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

38. Det følger af fast retspraksis, »at der gælder en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante« [15].

39. På baggrund af ovenstående betragtninger er jeg overbevist om, at Domstolen kan anse de spørgsmål, der er forelagt i den foreliggende sag, for »nødvendige« for, at den forelæggende ret kan »[afsige] sin dom« i den sag, der verserer for den [16].

40. For det femte har den regionale anklagemyndighed i det væsentlige gjort gældende, at den forelæggende ret i modstrid med artikel 94, litra a), i Domstolens procesreglement ikke har givet nogen forklaring på grundene til valget af de forskellige EU-retlige bestemmelser, der er indeholdt i de forelagte spørgsmål.

41. Med hensyn til artikel 2 TEU og artikel 6, stk. 1 og 3, TEU skal det påpeges, at den forelæggende ret ikke har angivet nogen begrundelse for, hvorfor den anmoder Domstolen om at fortolke disse specifikke bestemmelser. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at det fremgår af begrundelsen for forelæggelsesafgørelsen, at de præjudicielle spørgsmål nærmere bestemt vedrører fortolkningen af kravene til en effektiv retsbeskyttelse ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. For så vidt angår artikel 2 TEU udmønter artikel 19 TEU det i denne artikel fastsatte

[13] – Dom af 22.2.2022, RS (Retsvirkninger af en forfatningsdomstols afgørelser) (C-430/21, EU:C:2022:99, herefter »RS-dommen«, præmis 36 og 37).

[14] – Lov om de almindelige domstoles artikel 55, stk. 4.

[15] – Jf. Miasto Łowicz-dommen (præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

[16] – Ibidem, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis.

retsstatsprincip [17]. Under disse omstændigheder skal vurderingen som svar på de præjudicielle spørgsmål foretages i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som fortolket i lyset af artikel 2 TEU og under behørig hensyntagen til chartrets artikel 47 [18].

B. Realiteten

1. Indledende bemærkninger

42. Inden jeg vender mig mod de præjudicielle spørgsmål, er det nødvendigt først at behandle flere af de indsigelser, som selskab C og den regionale anklagemyndighed har gjort gældende.

43. For det første har selskab C og den regionale anklagemyndighed anfægtet fremstillingen af national ret i forelæggelsesafgørelsen, idet de er af den opfattelse, at den er partisk og fordrejet. Den regionale anklagemyndighed har ligeledes gjort gældende, at begrebet »åbenbar tilsidesættelse« ikke er at finde i bestemmelserne om fordeling af sager og ændring af rettens sammensætning, og at det er et begreb den forelæggende ret har anvendt, som står i modsætning til begrebet »simpel afvigelse« (som sker utilsigtet, ubevidst, uforsætlig eller ved fejl).

44. Efter min opfattelse er det tilstrækkeligt at erindre om fast retspraksis, hvorefter »alene den forelæggende ret har kompetence til at fastslå og vurdere de faktiske omstændigheder i den sag, der er forelagt den, samt til at fortolke og anvende den nationale ret« [19].

45. Domstolen skal derfor støtte sig på den forelæggende rets vurdering, hvorefter omfordelingen af sagen til en anden refererende dommer i første instans i princippet kan føre til ophævelse af den dom, der blev afsagt i første instans, på grund af »åbenbar tilsidesættelse« og/eller ulovligheder i denne sag, selv om lov om de almindelige domstoles artikel 55, stk. 4, udgør en hindring for en sådan eventuel ophævelse.

46. For det andet har selskab C og den regionale anklagemyndighed i det væsentlige gjort gældende, at bestemmelserne om fordeling af sager og ændring af rettens sammensætning er regler, der udelukkende er af administrativ og teknisk karakter, hvis hovedformål er at sikre en retfærdig fordeling af arbejdsbyrden, og som i sagens natur ikke kan udgøre en kanal for ydre indflydelse, dvs. fra den udøvende eller den lovgivende magt. Sådanne administrative og tekniske regler bør derfor ikke være omfattet af EU-retten.

47. I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at det er »afgørende, at dommerne er beskyttet mod indblanding eller ydre pres, der ville kunne bringe deres uafhængighed i fare. De regler, der finder anvendelse på dommeres status og udøvelse af deres funktion som dommere, skal navnlig gøre det muligt at udelukke [...] ligeledes mere indirekte former for indflydelse, der kan påvirke de pågældende dommeres afgørelser, og derved gøre det muligt at udelukke, at disse dommere ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat« [20].

[17] – Jf. RS-dommen, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis.

[18] – Jf. dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 77-79).

[19] – Dom af 8.6.2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, præmis 36). Jf. også dom af 6.12.2018, Preindl (C-675/17, EU:C:2018:990, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

[20] – Dom af 18.5.2021 Asociaţia »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 197 og den deri nævnte retspraksis).

48. Den tvivl, som den forelæggende ret har givet udtryk for, når den anfører, at der er en alvorlig risiko for, at tilsidesættelser af de nationale regler om (om)fordeling af sager til dommerkollegier navnlig har til formål at gøre det muligt for de berørte dommere i samråd med hinanden, at en dommer erstatter en anden i en konkret sag eller i visse typer sager, er tilstrækkelig til at anse disse spørgsmål for ikke udelukkende at være spørgsmål af administrativ eller teknisk art, men som spørgsmål, der skal bedømmes i forhold til de krav, der følger af EU-retten, om at sikre en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov.

49. For det tredje har selskab C og den regionale anklagemyndighed i det væsentlige gjort gældende, at anvendelsen af en bestemmelse i national ret, der fastsætter, at en sag er ugyldig, når rettens sammensætning er i strid med loven [21], kan begrænses til alene at omfatte ulovligheder vedrørende rettens sammensætning som helhed, men ikke en rets bestemte sammensætning.

50. Det skal indledningsvis påpeges, såsom Domstolen gjorde i Simpson og HG-dommen [22], at »[i]følge Menneskerettighedsdomstolens faste praksis har introduktionen af udtrykket »ved lov oprettet« i EMRK's artikel 6, stk. 1, første punktum [23], til formål at forhindre, [...] [at] navnlig retsstatsprincippet [respekteres] og [...] ikke blot [vedrører] selve retsgrundlaget for domstolens eksistens, men også *domstolens sammensætning i hver sag* samt enhver anden bestemmelse i national ret, hvis manglende overholdelse medfører, at en eller flere dommeres deltagelse i efterprøvelsen af sagen bliver ulovlig, hvilket navnlig omfatter bestemmelser vedrørende medlemmerne af den pågældende domstols uafhængighed og upartiskhed«. Følgelig er regler som de i hovedsagen omhandlede vedrørende (om)fordeling af en sag til den refererende dommer åbenbart relevante med henblik på at efterprøve, om garantien for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, blev overholdt.

51. Kravet om at garantere en uafhængig og upartisk domstol i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal derfor som anført af den polske regering i retsmødet overholdes af de nationale bestemmelser om fordeling af sager til dommere og ændring af rettens sammensætning, navnlig når de kombineres med nationale bestemmelser, der forhindrer en ret i anden instans i at efterprøve de påståede ulovligheder ved (om)fordelingen af sager i første instans.

2. De to præjudicielle spørgsmål under ét

52. Med de to præjudicielle spørgsmål, som skal behandles samlet, har den forelæggende ret nærmere bestemt anmodet Domstolen om at vurdere den samlede virkning af en ulovlig anvendelse af reglerne om (om)fordeling af en sag til en refererende dommer og manglen på retsmiddel i denne henseende, samt hvorvidt denne samlede virkning er forenelig med EU-retten, navnlig med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som fortolket i lyset af artikel 2 TEU og under hensyntagen til chartrets artikel 47.

53. Jeg vil behandle de præjudicielle spørgsmål ved at a) bedømme, om kravet om at garantere en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, omfatter regler om (om)fordeling af sager til dommere, b) behandle spørgsmålet om, hvorvidt kravet i EU-retten om, at en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, skal »sikre en effektiv

[21] – Den civile retsplejelovs artikel 379, stk. 4.

[22] – Dom af 26.3.2020, Review Simpson mod Rådet og HG mod Kommissionen (C-542/18 RX-II og C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, herefter »Simpson og HG-dommen«, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis). Min fremhævelse.

[23] – Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4.11.1950 (herefter »EMRK«).

retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten«, finder anvendelse på den foreliggende sag, c) drøfte det kriterium, der skal anvendes ved undersøgelsen af, om den ulovlige (om)fordeling af sager til dommere kan bringe kravene til effektiv retsbeskyttelse ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, i fare, og om det skal medføre ophævelse af sagen i første instans, og endelig d) behandle virkningen af Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv)[24] på den foreliggende sag.

a) Kravet om at sikre en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, omfatter regler om (om)fordeling af sager til dommere

54. Som udgangspunkt er det vigtigt at minde om eksisterende internationale retningslinjer og retspraksis vedrørende sikring af en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, for så vidt som de vedrører systemer for (om)fordeling af sager. I denne henseende er de nationale regler om udpegelse og ændring af sammensætninger af dommerkollegier allerede blevet undersøgt af bl.a. Venedigkommissionen[25] og Menneskerettighedsdomstolen.

55. I rapport af 16. marts 2010[26] fastsætter Venedigkommissionen visse krav, som staterne bør opfylde. Venedigkommissionen anbefaler bl.a., at (om)fordelingen af sager til dommere skal være baseret på objektive og gennemsigtige kriterier, der er fastsat ved lov. Venedigkommissionen fremhæver endvidere, at begrebet domstol oprettet ved lov forudsætter, at der findes nationale regler, der garanterer uafhængighed og upartiskhed ikke kun for domstolen som helhed, men også for den enkelte dommer[27]. Efter min opfattelse omfatter dette krav nødvendigvis ikke kun sådanne regler i sig selv, men også deres anvendelse, som ligeledes skal ske objektivt og gennemsigtigt, dvs. ikke vilkårligt.

56. Det fremgår desuden af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at den tvivl, som en part i sagen nærer med hensyn til en dommers uafhængighed og upartiskhed, er legitim, når national ret *ikke fastsætter tilstrækkelige processuelle garantier for at forhindre retslig påvirkning*[28].

57. En sådan retlig ramme forelå ikke i sagen Miracle Europe KFT mod Ungarn, hvor den dommer, der fordelte sager til andre dommere, rådede over en vid skønsbeføjelse. I denne dom[29] fastslog Menneskerettighedsdomstolen, at den pågældende domstol som følge af en skønsmæssig omfordeling af sagen ikke var en domstol, der var oprettet ved lov, og fandt derfor, at der forelå tilsidesættelse af retten til en retfærdig rettergang som fastsat i EMRK's artikel 6, stk. 1. Disse

[24] – Dom af 5.6.2023 (C-204/21, EU:C:2023:442, herefter »dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv«).

[25] – Venedigkommissionen (formelt Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret) er et rådgivende organ under Europarådet.

[26] – Rapport om retsvæsenets uafhængighed, del I: Dommernes uafhængighed, der blev vedtaget af Venedigkommissionen ved dens 82. plenarforsamling, Venedig, den 12. til den 13.3.2010, punkt 81 og 82(16).

[27] – Ibidem, punkt 77 og 79.

[28] – Jf. J. Sillen, »The concept of »internal judicial independence« in the case law of the European Court of Human Rights«, *European Constitutional Law Review*, nr. 15, 2019, s. 121, hvor der gentagne gange henvises til relevant retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen.

[29] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 12.1.2016, CE:ECHR:2016:0112JUD005777413, herefter »Miracle Europe-dommen«, § 58.

konstateringer fra Menneskerettighedsdomstolen fremhæver, hvor vigtigt det er, at (om)fordelingen af sager til dommere foretages under streng overholdelse af loven og på en objektiv og gennemsigtig måde [30].

58. Vi kan endvidere støtte os på Domstolens eksisterende praksis.

59. I dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere) [31] tog Domstolen bl.a. stilling til nationale bestemmelser, der gav formanden for disciplinærafdelingen ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) en *skønsbeføjelse til at udpege* den disciplinærdomstol, der er stedligt kompetent til at påkende en disciplinærsag mod en dommer ved de almindelige domstole, *uden at de kriterier, der skal ligge til grund for en sådan udpegelse, er blevet præciseret i den gældende lovgivning*.

60. Domstolen fastslog, at »[u]den sådanne kriterier kan en sådan beføjelse imidlertid, som anført af Kommissionen, bl.a. bruges til at dirigere bestemte sager over til bestemte dommere ved at undgå at stile dem til andre dommere eller til at lægge pres på de således udpegede dommere« [32].

61. Jeg er af den opfattelse, at disse konstateringer, vurderet i lyset af retsstatsprincippet, ikke kun er relevante i et tilfælde, hvor der ikke er fastsat kriterier for (om)fordeling af sager til dommere ved lov, men også når kriterierne i mangel af domstolsprøvelse – på trods af sådanne kriterier retligt set eksisterer – slet ikke anvendes eller ikke anvendes på en objektiv og gennemsigtig måde, da sådanne situationer kan medføre lignende negative virkninger.

62. Det følger af ovenstående betragtninger, at kravet om garantien for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, fortolket i lyset af retsstatsprincippet som fastsat i artikel 2 TEU, kræver, at når en medlemsstat har fastsat regler om (om)fordeling af sager til dommere, skal disse regler være effektive og anvendes på en objektiv og gennemsigtig måde.

b) Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som udtrykkeligt kræver, at der sikres en »effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten«, finder anvendelse på den foreliggende sag

63. Ifølge Domstolens praksis »påhviler [det] [...] medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer overholdelse af den grundlæggende ret til en effektiv domstolsprøvelse på de [...] områder[, der er omfattet af EU-retten]« [33]. Dette afspejler den udtrykkelige ordlyd af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

[30] – Som det fremgår af retslitteraturen, »kan en sag, når den først er blevet fordelt til en dommer [...], i princippet ikke henvises til en anden dommer eller en anden ret [...] uden dennes samtykke, medmindre denne omfordeling er begrundet i god retspleje«, dvs. »f.eks. når den dommer eller afdeling, som tildeles sager, der kræver en hurtigere behandling end sædvanlig (f.eks. i familieretlige sager eller straffesager), står over for uforudsete omstændigheder, der kan forlænge sagsbehandlingstiden betydeligt på bekostning af borgernes interesser« (S. Adam, »Good administration of justice from an EU law perspective: striking balance between disciplinary liability and judicial independence«, i S. Adam, I. Derveaux, I. Grasso og F. Vaz Ventura (red.), *The Rule of law and good administration of justice in the digital era*, Bruylant, 2024, s. 158).

[31] – Dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere) (C-791/19, EU:C:2021:596, herefter »dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere)«, præmis 172).

[32] – Ibidem, præmis 173.

[33] – Dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 34).

64. Når medlemsstaterne fastsætter et sådant system, er de forpligtet til at sikre den fulde virkning af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, som udgør et almindeligt EU-retligt princip. Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at »artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU konkret [udtrykker] værdien af retsstatsprincippet, som er fastsat i artikel 2 TEU, og forpligter i denne henseende medlemsstaterne til at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer borgernes ret til en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, idet princippet om effektiv retsbeskyttelse, som artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU henviser til, udgør et almindeligt EU-retligt princip, som nu er sikret ved chartrets artikel 47« [34].

65. Det følger af min analyse ovenfor (dette forslag til afgørelses punkt 54-62), af selve ordlyden af traktaten om Den Europæiske Union og af Domstolens praksis (dette forslag til afgørelses punkt 63 og 64), at i en situation, hvor der sættes spørgsmålstegn ved en domstols uafhængighed og upartiskhed som krævet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, på grund af en ulovlig (om)fordeling af en sag til en dommer, at eksistensen af en ret til et effektivt retsmiddel og en domstols kompetence til at håndhæve en sådan ret med henblik på at prøve en sådan påstået ulovlighed er afgørende for at sikre en effektiv anvendelse af kravet om at garantere en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov.

66. I den foreliggende sag er der en bestemmelse i national ret [35], som fastsætter, at reglerne om (om)fordeling af sager i deres helhed er udelukket fra enhver domstolsprøvelse inden for rammerne af en appel. Det skal derfor vurderes, om artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – fortolket i lyset af artikel 2 TEU, for så vidt som den fastsætter retsstatsprincippet og under behørig hensyntagen til chartrets artikel 47, der afspejler retten til et effektivt retsmiddel som et generelt EU-retligt princip – er til hinder for anvendelsen af en sådan national bestemmelse hvad angår den ulovlige (om)fordeling af sager med den begrundelse, at den er uforenelig med nævnte artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

67. Med et sådant forbud synes den nationale lovgiver – på absolut vis – at have besluttet, at ingen ulovligheder i forbindelse med (om)fordeling af sager i første instans kan prøves ved appel, selv om, som den forelæggende ret har gjort gældende i forelæggelsesafgørelsen, det ikke nødvendigvis kan udelukkes, at de pågældende ulovligheder indebærer en risiko for væsentlig skade for et dommerkollegiums uafhængighed eller upartiskhed. Henset til de nationale retters rolle i Unionens retsorden, og navnlig med hensyn til at sikre retsstatsprincippet, skal disse retter til enhver tid opfattes som uafhængige og upartiske. Dette betyder nødvendigvis, at i tilfælde af, at en national ret i anden instans skal behandle en sag på grundlag af, at der foreligger tilstrækkelig grund til at antage, at der sættes spørgsmålstegn ved opfattelsen af retten i første instans (hvilket umiddelbart synes at være tilfældet i hovedsagen), skal den part, der anmoder om en sådan prøvelse, have adgang til et effektivt retsmiddel.

68. Derfor vil et absolut forbud mod retsmidler i en sådan situation efter min opfattelse være i strid med artikel 19, stk. 1, TEU, hvorefter medlemsstater via deres nationale retter skal tilvejebringe »effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten«. Selve den omstændighed, at en national ret *eventuelt* skal fortolke og anvende EU-retten, er tilstrækkelig til at udløse anvendelsen af denne bestemmelse [36].

[34] – Dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), præmis 269 og 286.

[35] – Lov om de almindelige domstoles artikel 55, stk. 4.

[36] – Jf. S. Prechal, »Article 19 TEU and national courts: A new role for the principle of effective judicial protection?«, i M. Bonelli, M. Eliantonio og G. Gentile (red.), *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection, Volume 1: The Court of Justice's Perspective*, Oxford, 2022, s. 23.

69. I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret fastslået, at der ikke alene er sket en »åbenbar tilsidesættelse« af reglerne om (om)fordeling af sager til dommere, men også, at det ovenstående vanskeliggøres af forbuddet mod et retsmiddel. Den samlede virkning af disse to elementer er egnet til at rejse rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt retten i første instans er uimodtagelig for påvirkninger inde- eller udefra, og om den er neutral i forhold til de interesser, som står over for hinanden. Sådan tvivl kan, som den forelæggende ret har påpeget, føre til, at denne sammensætning af retten ikke fremstår som uafhængig eller upartisk, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat [37].

70. En sådan absolut og fuldstændig udelukkelse af reglerne om (om)fordeling af sager fra enhver prøvelse, der foretages inden for rammerne af en appel, ville desuden være uforenelig med kernen i princippet om, at der ikke kun skal udøves retfærdighed, det skal også ses, at det sker.

c) Kriteriet vedrørende ulovligheder ved (om)fordelingen af sager til dommere, som kan bringe kravene om en effektiv retsbeskyttelse ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, i fare

71. Det kan udledes af Domstolens praksis, at ikke enhver ulovlighed nødvendigvis medfører, at sagen for retten i første instans erklæres ugyldig af retten i anden instans, og ulovligheder, der ikke har væsentlige følger for adgangen til effektive retsmidler, kan føre til, at sagen ikke erklæres ugyldig [38].

72. Det er nemlig ikke alle ulovligheder, der begås i forbindelse med fordelingen af en sag til et dommerkollegium eller omfordeling heraf til et andet dommerkollegium, der ipso facto fører til en tilsidesættelse af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og derfor skal være genstand for domstolskontrol i forbindelse med en appel.

73. Som Kommissionen fremhævede i retsmødet, forekommer det ved første øjekast af underordnet betydning, hvis der f.eks. er fejl i udarbejdelsen af afløsningsplanen eller i navnene heri (hvis de f.eks. ikke er i alfabetisk orden, men efter fødselsdato). Sådanne ulovligheder synes nemlig i princippet ikke at kunne påvirke det nationale retsvæsens funktionsmåde og garantierne for uafhængighed og upartiskhed som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Denne artikel har kun til formål at dække problemstillinger af en vis tyngde og/eller systemisk karakter, hvor det ikke er sandsynligt, at statens eget retsvæsen har et velfungerende retsmiddel [39].

74. I denne henseende kan det fremhæves, at Menneskerettighedsdomstolens praksis behandler spørgsmålet om tyngden af de ulovligheder, der kan udgøre en tilsidesættelse af retten til adgang til en »domstol oprettet ved lov« ved hjælp af »tærskeltesten« [40]. Menneskerettighedsdomstolen henviste i Miracle Europe-dommen til en »åbenbar tilsidesættelse« af gældende national ret. Som påpeget ovenfor udgør princippet om effektiv domstolsbeskyttelse af borgernes rettigheder som sikret ved EU-retten, hvortil der således henvises i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og dermed kravet om at sikre retsinstansernes uafhængighed og upartiskhed et generelt princip i EU-retten,

[37] – Jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere), præmis 112.

[38] – Jf. analogt Simpson og HG-dommen, præmis 75-80.

[39] – Jf. generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:403, punkt 143 ff.). Jf. endvidere generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed) (C-192/18, EU:C:2019:529, punkt 115) og Miasto Łowicz og Prokuratur Generalny (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2019:775, punkt 125); jf. tillige generaladvokat Rantos' forslag til afgørelse, som jeg henviser til i fodnote 12 i nærværende forslag til afgørelse.

[40] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 1.12.2020, Guðmundur Andri Ástráðsson mod Island (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, §§ 235-290).

som udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, og som nu er bekræftet i chartrets artikel 47 [41]. Det skal endvidere erindres, at chartrets artikel 52, stk. 3, har til formål at sikre den nødvendige sammenhæng mellem de i chartret indeholdte rettigheder og de tilsvarende ved EMRK sikrede rettigheder, uden at dette berører EU-rettens og Den Europæiske Unions Domstols autonomi. Der skal derfor ved fortolkningen af chartret tages hensyn til de tilsvarende rettigheder i EMRK som tærskel for minimumsbeskyttelse [42]. En sådan konsekvent fortolkning er yderst vigtig for forståelsen af, hvad der udgør en tilsidesættelse af kravene til en effektiv retsbeskyttelse ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov.

75. Derfor skal kriteriet efter min mening være strengt, og kun beskyldninger om »åbenbare tilsidesættelser« af gældende nationale bestemmelser om (om)fordeling af sager til dommere kan udløse retten til domstolsprøvelse i forbindelse med appelsager i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som fortolket i lyset af artikel 2 TEU og chartrets artikel 47, for så vidt som det kun er sådanne tilsidesættelser, der kan rejse tvivl om uafhængigheden og upartiskheden hos en medlemsstats retsinstans.

76. Det tilkommer den forelæggende ret at tage stilling til sådanne beskyldninger under hensyntagen til følgende betragtninger. Efter min opfattelse kan det udledes af Simpson og HG-dommen, at når ulovligheden er af en væsentlig karakter og grovhed, er det indtrykket, at andre institutioner har misbrugt deres skønsbeføjelse ved at kompromittere integriteten af det resultat, der fører til den pågældende proces, og derved vækker rimelig tvivl hos parterne og borgerne om den refererende dommers eller en domstols uafhængighed.

77. Det tilkommer således den forelæggende ret at afgøre ulovlighedens art og grovhed, og om (om)fordelingen af sagen til dommeren i første instans overholdt gældende national ret og kravet om at sikre en effektiv retsbeskyttelse ved en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som fortolket i lyset af artikel 2 TEU og under behørig hensyntagen til chartrets artikel 47. Den forelæggende ret skal foretage sin vurdering på grundlag af samtlige relevante omstændigheder. Den forelæggende ret skal ikke blot efterprøve, om ændringen af dommerkollegiet var i overensstemmelse med *national ret*, men ligeledes bl.a. undersøge de *omstændigheder*, hvorunder denne ændring fandt sted, samt spørgsmålet om, hvorvidt denne ændring var baseret på vilkårlige overvejelser.

78. I forbindelse med en sådan bedømmelse skal den forelæggende ret, således som det fremgår af Domstolens praksis, være opmærksom på, at »kravet om domstolenes uafhængighed, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, omfatter to aspekter. Det første [...] aspekt [er eksternt,][...] [og] [d]et andet, *interne*, aspekt hænger sammen med begrebet upartiskhed og vedrører det forhold, at der skal være den samme afstand til tvistens parter og deres respektive interesser for så vidt angår tvistens genstand. Sidstnævnte aspekt *fordrer objektivitet og en fuldstændig mangel på interesse i sagens udfald ud over den strikte anvendelse af retsregler*« [43].

79. Efter min opfattelse indgår disse to aspekter – det eksterne og det interne – i kriteriet for at afgøre, om den konkrete situation, hvor sagen er blevet (om)fordelt til en refererende dommer i første instans, er af en sådan art og af en sådan alvor, at den skaber en reel risiko for, at a) *andre personer eller administrative organer inden for selve retsvæsenet* kan udøve et skøn, der ikke tilkommer dem, hvorved integriteten af resultatet af (om)fordelingen af sager til dommere

[41] – Dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere), præmis 52.

[42] – Dom af 6.10.2020, La Quadrature du Net m.fl. (C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 124 og den deri nævnte retspraksis).

[43] – RS-dommen, præmis 41. Min fremhævelse.

bringes i fare, og b) resultatet af en sådan (om)fordeling kan sætte spørgsmålstegn ved objektiviteten og en fuldstændig mangel på »interesse i sagens udfald« og dermed give anledning til en rimelig tvivl i offentligheden med hensyn til den eller de pågældende dommeres uafhængighed og upartiskhed.

80. Heraf følger, at det tilkommer den forelæggende ret på baggrund af samtlige relevante omstændigheder at afgøre, om den ulovlige anvendelse af de nationale regler om (om)fordeling af sager til dommere i hovedsagen er af en sådan art, at den udgør en tilsidesættelse af kravet om at sikre en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, hvilket kræver, at sagen i første instans erklæres ugyldig for at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten.

d) Betydningen af Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv)

81. Den 5. juni 2023 – efter indgivelse af anmodningen om præjudiciel afgørelse i den foreliggende sag – fik Domstolen mulighed for at fastslå, at loven om de almindelige domstoles artikel 55, stk. 4 (den selvsamme bestemmelse, som er omhandlet i hovedsagen), tilsidesætter artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47.

82. I dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) [44] fastslog Domstolen navnlig, at denne tilsidesættelse skyldes det forhold, at loven om de almindelige domstoles artikel 55, stk. 4, fastsætter forbud, som kan finde anvendelse mere generelt, uanset eventuelle indsigelser fra en borger om, at de nationale bestemmelser vedrørende navnlig enten fordeling af sagerne eller udpegelse eller ændring af sammensætningen af dommerkollegier eller anvendelsen af disse bestemmelser er i strid med de af EU-rettens krav, der er uløseligt forbundet med retten til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov.

83. I forlængelse af denne dom, hvori loven om de almindelige domstoles artikel 55, stk. 4, erklæredes uforenelig med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal de polske nationale domstole derfor undlade at anvende [45] denne artikel 55, stk. 4, indtil den er blevet ophævet af den polske lovgiver i overensstemmelse med artikel 260, stk. 1, TEUF [46] og princippet om loyalt samarbejde (artikel 4, stk. 3, TEU). Som det fremgår af Domstolens praksis, følger dette krav af princippet om EU-rettens forrang, som »pålægger den nationale retsinstans [...] at [...] undlade at anvende enhver national lovgivning eller praksis, [...] der er i strid med en bestemmelse i EU-retten, der har direkte virkning« [47]. Det følger af fast retspraksis, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU har en sådan virkning [48].

84. Det følger af ovenstående betragtninger, at de polske domstole nu (i forlængelse af dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv)) skal undlade at anvende loven om de almindelige domstoles artikel 55, stk. 4, og at de således i den foreliggende sag kan anvende den civile retsplejelovs artikel 379, stk. 4, og/eller enhver anden gældende national

[44] – Præmis 226 og 227.

[45] – Jf. endvidere dom af 13.7.2023, YP m.fl. (Ophævelse af en dommers immunitet og suspension af denne) (C-615/20 og C-671/20, EU:C:2023:562, præmis 61-64 og den deri nævnte retspraksis). Jf. endvidere dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), præmis 271.

[46] – Det fremgik i retsmødet, at denne bestemmelse pr. 7.3.2024 endnu ikke var blevet ophævet.

[47] – Dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), præmis 228 og den deri nævnte retspraksis.

[48] – Ibidem, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis.

bestemmelse for at fastslå, om en sag i første instans er blevet (om)fordelt til en refererende dommer på lovlig vis, dvs. i overensstemmelse med gældende nationale bestemmelser samt med kravene til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, og derved sikre en effektiv domstolsbeskyttelse i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU og under behørig hensyntagen til chartrets artikel 47.

V. Forslag til afgørelse

85. Jeg foreslår Domstolen at besvare de af Sąd Apelacyjny w Warszawie (appeldomstolen i Warszawa, Polen) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, fortolket i lyset af artikel 2 TEU og under behørig hensyntagen til artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse, der omfatter et absolut forbud mod et retsmiddel for en tilsidesættelse af nationale regler om (om)fordelingen af sager til dommere, når en sådan tilsidesættelse skaber en reel risiko for, at a) andre personer eller administrative organer inden for selve retsvæsenet kan udøve et skøn, der ikke tilkommer dem, hvorved integriteten af resultatet af (om)fordelingen af sager til dommere bringes i fare, og b) resultatet af en sådan (om)fordeling kan sætte spørgsmålstegn ved objektiviteten og en fuldstændig mangel på interesse i sagens udfald ud over den strikte anvendelse af retsregler og dermed give anledning til en rimelig tvivl i offentligheden med hensyn til den eller de pågældende dommeres uafhængighed og upartiskhed.

Det tilkommer den forelæggende ret at undlade at anvende en sådan national bestemmelse og at anvende den civile retsplejelovs artikel 379, stk. 4, og/eller enhver anden gældende national bestemmelse for på baggrund af samtlige relevante omstændigheder at undersøge, om den ulovlige anvendelse af nationale regler om (om)fordelingen af sager til dommere er af en sådan art og grovhed, at den udgør en tilsidesættelse af kravet om at sikre en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, og begrunder, at sagen i første instans erklæres ugyldig, med det formål at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten.«