

Denne side er maskinoversat [\[Link\]](#). Maskinoversættelser kan indeholde fejl, der potentielt gør teksten mindre klar og nøjagtig. Ombudsmanden påtager sig intet ansvar for eventuelle afvigelser. For de mest pålidelige oplysninger og den største retssikkerhed henvises der til originalversionen på engelsk, som der er linket til ovenfor. Læs mere i vores [sprog- og oversættelsespolitik](#) [\[Link\]](#).

Afgørelse om, hvorvidt Ombudsmanden kunne forhøre sig om Den Europæiske Unions Domstols håndtering af bekymringer om overholdelse af adfærdskodeksen for Revisionsrettens medlemmer (sag 1072/2021/NH)

Afgørelse

Sag 1072/2021/NH - Indledt den 19/07/2021 - Afgørelse af 27/06/2022 - Den vedrørte institution Den Europæiske Unions Domstol (Ikke grund til yderligere undersøgelser) |

Sagen vedrørte offentlige bemærkninger fra en generaladvokat ved Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) om udkastet til EU's retsakt om digitale markeder, mens lovgivningsprocessen var i gang. Klageren, en forbrugerbeskyttelsesorganisation, var af den opfattelse, at EU-Domstolen ikke på behørig vis behandlede denne potentielle overtrædelse af sin adfærdskodeks.

Ombudsmanden stillede en række spørgsmål til EU-Domstolen. EU-Domstolen hævdede, at Ombudsmanden ikke havde mandat til at undersøge klagen, fordi den vedrørte domstolens retlige rolle.

Ombudsmandens holdning til hendes mandat adskilte sig fra EU-Domstolens synspunkt. Da yderligere undersøgelser imidlertid ikke ville være meningsfulde, afsluttede Ombudsmanden sagen.

Baggrunden for klagen

1. I marts 2021 en generaladvokat ved Den Europæiske Unions Domstol (i det følgende benævnt: "Domstolen") deltog i et interview med et juridisk tidsskrift og fremsatte bemærkninger til udkastet til EU's retsakt om digitale markeder [1] , mens lovgivningsprocessen stadig var i gang.



2. Generaladvokater har samme rang som dommere ved Domstolen [2] Deres rolle er i fuld uafhængighed at afgive udtalelse om en sag, som dommerne behandler sagen. Selv om deres udtalelser ikke er bindende, følges de ofte af dommerne.

3. Klageren er en civilsamfundsorganisation, der repræsenterer uafhængige forbrugerorganisationer i Europa [3] klageren kritiserede generaladvokatens bemærkninger, fordi de efter klagerens opfattelse kunne påvirke de igangværende politiske forhandlinger, der finder sted som led i lovgivningsprocessen. De kan desuden skade offentlighedens opfattelse af generaladvokatens upartiskhed.

4. Klageren skrev til Domstolens præsident i april 2021 og gav udtryk for ovennævnte betænkeligheder. Klageren mente, at generaladvokatens bemærkninger rejste spørgsmål vedrørende hans forpligtelser som medlem af Domstolen i henhold til EU-Domstolens adfærdskodeks [4] klageren citerede artikel 7, stk. 3, i adfærdskodeksen, hvori det hedder, at "*medlemmerne handler og udtrykker sig med den tilbageholdenhed, som deres hverv kræver*", samt artikel 4, stk. 2: "*Medlemmerne må ikke handle eller udtrykke sig, uanset medium, på en måde, der indvirker negativt på offentlighedens opfattelse af deres upartiskhed.*"

5. **Domstolens præsident** svarede, at Domstolen havde bemyndiget generaladvokaten til at deltage i samtalen, og at hans bemærkninger gav udtryk for hans personlige holdning. Formanden forklarede, at medlemmer af retsvæsenet, dvs. dommere og generaladvokater, har ret til at udtrykke deres personlige synspunkter. De bør imidlertid udvise tilbageholdenhed med hensyn til at udøve deres ytringsfrihed i alle tilfælde, hvor retsvæsenets autoritet og upartiskhed sandsynligvis vil blive draget i tvivl. I denne henseende understregede formanden, at generaladvokatens bemærkninger overhovedet ikke havde nogen forbindelse til en sag, der verserer for Domstolen.

6. **Klageren** var utilfreds med formandens svar og henvendte sig til Den Europæiske Ombudsmand i juni 2021.

Ombudsmandens mandat

7. Det følger af artikel 228 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, at Ombudsmanden kun kan behandle klager vedrørende EU-Domstolen, hvis de ikke vedrører dens "judicielle rolle".

8. Ombudsmanden fandt, at klagen ikke vedrørte EU-Domstolens retslige funktioner, og indledte en undersøgelse. I afgørelsen blev der taget hensyn til, at Domstolens præsident i sit svar til klageren havde understreget, at der ikke verserede nogen sag for Domstolen i forbindelse med de fremsatte bemærkninger.

9. Ombudsmanden anmodede EU-Domstolen om at besvare klagen. EU-Domstolen var ikke enig i, at klagen var omfattet af Ombudsmandens mandat, selv om den besvarede klagen. Svaret blev delt med klageren med henblik på at indsamle dennes bemærkninger. Herefter



sendte Ombudsmanden en supplerende skrivelse til EU-Domstolen vedrørende hendes mandat [5]. Ombudsmanden modtog Rettens andet svar samt den anden runde af bemærkninger fra klageren. Korrespondancen mellem Ombudsmanden og Revisionsretten offentliggøres på Ombudsmandens websted.

Argumenter fremført for Ombudsmanden

Af EU-Domstolen

10. EU-Domstolen fandt, at sagen faldt uden for Ombudsmandens mandat. Den gjorde gældende, at enhver begrænsning af retten til ytringsfrihed for et medlem af Domstolen er underlagt visse procedurer, som anvendes af domstolene selv. Procedurene udgør således et udtryk for domstolenes uafhængighed, som kræver, at den pågældende ret udøver sine funktioner helt selvstændigt. EU-Domstolen fandt også, at kun bemærkninger fra et medlem af Domstolen, der påvirker vedkommendes evne til at bidrage til den retslige beslutningsproces, kan betragtes som en tilsidesættelse af det pågældende medlems forpligtelser med hensyn til upartiskhed og skøn. Det var ikke tilfældet her.

11. Efter Ombudsmandens anmodning om præciseringer forklarede EU-Domstolen endvidere, at adfærdskodeksen skal fortolkes i lyset af den kontekst og de mål, der forfølges. Forpligtelserne til upartiskhed og diskretion som defineret i adfærdskodeksens artikel 4 og 7 tjener et specifikt formål: for at sikre en effektiv retsbeskyttelse er det at sikre en retfærdig rettergang. EU-Domstolen sagde, at formålet med disse forpligtelser specifikt er at beskytte retssager mod uberettiget indblanding og ikke mod andre eksterne processer såsom politiske forhandlinger.

12. EU-Domstolen præciserede også, at enhver vurdering af, om et medlem overtrådte adfærdskodeksen, ville blive foretaget af dommerne. Som sådan er en sådan vurdering en del af EU-Domstolens retlige rolle, og EU-Domstolen sagde uden for Ombudsmandens mandat.

Af klageren

13. Klageren var uenig i EU-Domstolens vurdering af, at et medlem af Domstolen kun ville krænke sine forpligtelser med hensyn til upartiskhed og diskretion i tilfælde af potentielt at påvirke processen for retslig beslutningstagning. Klageren hævdede, at EU-Domstolens svar ikke tog højde for den potentielle indvirkning, som generaladvokaters bemærkninger kunne påvirke lovgivningsprocessen og derfor undergrave princippet om magtens deling. Traktaten tildeler ikke EU-Domstolen nogen rolle i processen med vedtagelse af EU-lovgivning.

14. Klageren fremførte endvidere, at forpligtelserne i henhold til adfærdskodeksen (artikel 7, stk. 3, og artikel 4, stk. 2) bør kræve, at alle medlemmer af Retten afstår fra at give udtryk for synspunkter, der kan forstyrre eller uretmæssigt påvirke EU's lovgivningsproces. Hvis denne



fortolkning ikke er i overensstemmelse med adfærdskodeksens ånd, satte klageren spørgsmålstejn ved effektiviteten af kodeksens bestemmelser med henblik på at forhindre situationer, der er opstået i denne sag. Hvis dette rent faktisk var tilfældet, hvorfor skulle adfærdskodeksen så også gælde for tidligere medlemmer af Domstolen, som ikke længere er involveret i den retslige beslutningsproces?

15. Efter klagerens opfattelse var det ikke tilstrækkeligt, at EU-Domstolen afviste spørgsmålet om uretmæssig indflydelse på EU's lovgivningsproces og magtfordelingen mellem EU-institutionerne som blot "en ekstern proces". EU's lovgivningsprocesser, sagde klageren, er en integreret del af EU's funktion.

16. Klageren insisterede på, at Ombudsmanden havde beføjelse til at undersøge sin klage, fordi den ikke vedrørte en sag ved EU-Domstolen, der handlede i sin retslige rolle. Klageren anmodede Ombudsmanden om at henstille til EU-Domstolen, at adfærdskodeksen udtrykkeligt fastslår, at upartiskhed og diskretion kræver, at medlemmerne afstår fra at fremsætte erklæringer, der kan påvirke EU's lovgivningsproces.

Ombudsmandens vurdering

17. Ombudsmanden har ikke til hensigt at gribe ind i retsvæsenets uafhængighed, som er hjørnestenen i en Union, der bygger på retstatsprincippet. Det fremgår klart af traktaten, at EU-Domstolen i sin egenskab af domstol ligger uden for Ombudsmandens mandat.

18. Ombudsmanden glæder sig over, at EU-Domstolen besvarede klagens realitet, selv om den anså klagen for at ligge uden for Ombudsmandens mandat.

19. Ombudsmanden forstår EU-Domstolens argument om, at dens adfærdskodeks har til formål at undgå enhver utilbørlig påvirkning fra et af dens medlemmers side på den retslige proces. Hun er imidlertid enig med klageren i, at denne opfattelse er ret restriktiv, da den ikke tager hensyn til den potentielle indflydelse, som et medlem af Domstolen kunne have på andre processer, såsom den lovgivningsmæssige beslutningsproces på EU-plan.

20. Ombudsmanden bemærker, at generaladvokaten i samme måned, da de faktiske omstændigheder i denne sag fandt sted, deltog i et onlinearrangement om intellektuel ejendomsret i sundhedssektoren. Han deltog også i et andet arrangement i november 2021 vedrørende loven om digitale markeder organiseret af en italiensk tænketank.

21. Spørgsmålet er, om adfærdskodeksen, navnlig når den fastsætter principper om upartiskhed og skøn for Domstolens medlemmer, er en uadskillelig del af Domstolens retslige arbejde, eller snarere et administrativt dokument, der fastsætter deontologiske opgaver for medlemmerne, også når de handler uden for retssalen. Ordlyden af kodeksen synes at indebære sidstnævnte. En dom afsagt af Retten fra 2019 synes også at støtte den opfattelse, at adfærdskodeksen ikke har til formål at fastsætte regler vedrørende Domstolens retslige virksomhed [6]. I samme dom konkluderes det imidlertid, at adfærdskodeksen hverken kan



kvalificeres som en handling af retslig karakter eller som en retsakt af udelukkende administrativ karakter [7] .

22. Ombudsmandens holdning til hendes mandat adskiller sig fra EU-Domstolens synspunkt. Hun mener, at adfærdskodeksen er et "hybrid" instrument: den dækker de deontologiske opgaver for medlemmer af Domstolen, både når de handler i deres egenskab af domstol, og når deres handlinger kan have indvirkning på andre (udenretlige) processer. Ellers ville kodeksen ikke finde anvendelse på tidligere medlemmer, da de ikke længere kan handle som dommere. I denne sag har EU-Domstolen gjort gældende, at generaladvokatens bemærkninger ikke påvirkede hans evne til at bidrage til den retslige beslutningsproces. Som sådan bør de falde ind under de udenretslige procedurer, der er omfattet af adfærdskodeksen. Sagen bør derfor falde ind under Ombudsmandens mandat.

23. EU-Domstolen har imidlertid gjort det klart, at den ikke anerkender Ombudsmandens beføjelser til at undersøge denne sag. Selv om det er af største betydning, at adfærdskodeksen overholdes, og at EU-Domstolen fortsat er årvågen i denne henseende, mener Ombudsmanden, at det ikke er hensigtsmæssigt at fortsætte undersøgelsen under hensyntagen til EU-Domstolens holdning.

24. På denne baggrund afslutter Ombudsmanden sagen uden yderligere foranstaltninger.

Konklusion

Ombudsmanden afslutter denne sag med følgende konklusion:

Der er ikke grundlag for yderligere foranstaltninger.

Klageren og EU-Domstolen vil blive underrettet om denne afgørelse .

Emily O'Reilly Den Europæiske Ombudsmand

Strasbourg, den 27.6.2022

[1] Europa-Kommissionen foreslog i december 2020 en retsakt om digitale markeder for at regulere "gatekeepere" på internettet, som er store onlineplatforme med en dominerende markedsposition. Yderligere oplysninger findes på <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-op>
[Link]

[2] Den Europæiske Unions Domstol (institutionen) er opdelt i to retter: Domstolen og Retten.



Domstolen behandler anmodninger om præjudicielle afgørelser fra nationale domstole, visse annullationssøgsmål og appelsager, mens Retten træffer afgørelse om annullationssøgsmål anlagt af enkeltpersoner, virksomheder og i nogle tilfælde EU-regeringer (normalt om konkurrenceret, statsstøtte, handel, landbrug, varemærker og EU-personalespørgsmål). Generaladvokaterne gør kun tjeneste ved Domstolen og ikke for Retten.

[3] "BEUC, Den Europæiske Forbrugerorganisation". Forkortelsen står for "*Bureau Européen des Unions de Consommateurs*". For yderligere oplysninger: <https://www.beuc.eu/> [Link]

[4] Adfærdskodeksen for medlemmer og tidligere medlemmer af Den Europæiske Unions Domstol (2016/C 483/01), der blev vedtaget den 23. december 2016, har til formål at præcisere de etiske og deontologiske standarder, som Revisionsrettens medlemmer og tidligere medlemmer er underlagt. Den er tilgængelig her: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:483:FULL&from=FR> [Link]
Retten ajourførte sin adfærdskodeks i september 2021.

[5] Ombudsmanden bemærkede bl.a., at Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) tidligere havde undersøgt en sag om overholdelse af adfærdskodeksen.

[6] Se Rettens dom af 20. september 2019, *Franklin Dehousse mod Den Europæiske Unions Domstol*, sag T-433/17, navnlig præmis 82: "*En sådan adfærdskodeks har i sin udformning og sit indhold ikke til formål, end ikke delvist, at fastsætte de regler, der regulerer institutionens judicielle virksomhed*", og præmis 86: "*en sådan adfærdskodeks vedrører ikke i snæver forstand udøvelsen af judicielle funktioner*".

[7] Dommens præmis 90.