



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. TANCHEV
fremsat den 11. april 2019¹

Sag C-619/18

**Europa-Kommissionen
mod**

Republikken Polen

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – artikel 7 TEU – retsstatsprincippet – artikel 19, stk. 1, TEU – princippet om effektiv retsbeskyttelse – princippet om domstolenes uafhængighed og princippet om dommeres uafsættelighed – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47 og 51 – nationale foranstaltninger om nedsættelse af pensionsalderen for siddende dommere i den øverste domstol – manglende overgangsperiode – nationale foranstaltninger, som giver præsidenten for Republikken Polen ret til at forlænge den aktive tjeneste for dommere ved den øverste domstol efter dennes skøn«

I. Indledning

1. I denne sag har Kommissionen indledt en traktatbrudssag mod Republikken Polen i henhold til artikel 258 TEUF, idet Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), for det første, idet nationale foranstaltninger om nedsættelse af pensionsalderen for dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen, herefter »den øverste domstol«), der blev udnævnt til dommere i denne ret før den 3. april 2018, tilsidesætter princippet om dommeres uafsættelighed, og for det andet, idet nationale foranstaltninger, som giver præsidenten for Republikken Polen ret til at forlænge den aktive tjeneste for dommere ved den øverste domstol efter præsidentens skøn efter, at de har nået den nedsatte pensionsalder, tilsidesætter princippet om domstolenes uafhængighed.

2. Denne sag giver grundlæggende Domstolen anledning til for første gang i forbindelse med et direkte traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF at træffe afgørelse om foreneligheden mellem visse foranstaltninger, som en medlemsstat har truffet vedrørende organiseringen af dennes retsvæsen, og de i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU fastsatte standarder, sammenholdt med chartrets artikel 47, for at

¹ – Originalsprog: engelsk.

sikre overholdelsen af retsstatsprincippet i Unionens retsorden². Denne sag rejser også nogle vigtige spørgsmål vedrørende det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, og forholdet mellem procedurerne i artikel 258 TEUF og artikel 7 TEU.

II. Relevante retsfor skrifter

A. EU-ret

3. Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU bestemmer:

»Medlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten«.

B. Polsk ret

4. Artikel 30, stk. 1, i Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (lov af 23.11.2002 om den øverste domstol, Dz. U. nr. 240 af 2002, afsnit 2052, som ændret) (herefter »loven om den øverste domstol fra 2002«) fastsatte pensionsalderen for dommere ved den øverste domstol til 70 år, medmindre en dommer senest 6 måneder, inden vedkommende fyldte 70 år, indgav en erklæring til retspræsidenten for den øverste domstol om, at han ønskede at fortsætte sin tjeneste, og fremlagde et sundhedscertifikat. I så fald kunne dommeren i henhold til lovens artikel 30, stk. 5, automatisk udøve sin tjeneste indtil den pågældende var fyldt 72 år.

5. Den 20. december 2017 underskrev præsidenten for Republikken Polen Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (lov af 8.12.2017 om den øverste domstol, Dz. U. af 2018, afsnit 5, som ændret) (herefter »loven om den øverste domstol«), som trådte i kraft den 3. april 2018.

6. Artikel 37, stk. 1-4, i loven om den øverste domstol bestemmer:

»1. Pensionsalderen for dommere ved den øverste domstol indtræder den dag, hvor de fylder 65 år, medmindre de tidligst 12 måneder og senest 6 måneder før denne alder indgiver en erklæring om, at de ønsker at fortsætte med at udøve deres embede, og et certifikat, der er udarbejdet i henhold til de gældende betingelser for ansøgere til dommerembeder, og som dokumenterer, at deres sundhedsmæssige tilstand gør det muligt for dem at opfylde de forpligtelser, som stillingen indebærer, og såfremt præsidenten for Republikken Polen giver sin tilladelse til, at de beholder deres stilling som dommer ved den øverste domstol.

1a. Inden præsidenten for Republikken Polen samtykker i, at en dommer kan fortsætte som dommer ved den øverste domstol, skal præsidenten høre domstols- og anklagerådet. Domstols- og anklagerådet afgiver sin udtalelse til præsidenten for Republikken Polen senest 30 dage efter anmodningen om en udtalelse. Såfremt udtalelsen ikke afgives inden for den i andet punktum nævnte frist, anses domstols- og anklagerådet for at have afgivet en bekræftende udtalelse.

2 – Ud over denne sag er der flere andre for Domstolen verserende sager vedrørende reformen af den dømmende magt i Polen, herunder en traktatbrudssag (C-192/18) og anmodninger om præjudiciel afgørelse fremsat af den øverste domstol i Polen (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18 og C-668/18), den øverste forvaltningsdomstol i Polen (C-824/18) og lavere retter i Polen (C-558/18, C-563/18 og C-623/18). Det skal anføres, at da Domstolen i dom af 6.11.2012, Kommissionen mod Ungarn (C-286/12, EU:C:2012:687), traf afgørelse om foreneligheden af foranstaltninger om nedsættelse af pensionsalderen for dommere, anklagere og notarer med EU-retten, gjorde den det på grundlag af en overtrædelse af forbuddet mod aldersdiskrimination i Rådets direktiv 2000/78/EF af 27.11.2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT 2000, L 303, s. 16). Jf. punkt 80 i dette forslag til afgørelse.

1b. Domstols- og anklagerrådet tager i den i stk. 1a omhandlede udtalelse hensyn til væsentlige retsplejehensyn eller sociale interesser, navnlig en rationel fordeling af dommerne ved den øverste domstol eller de behov, der følger af arbejdsbyrden i de forskellige afdelinger.

2. Erklæringen og certifikatet, der er nævnt i stk. 1, indgives til retspræsidenten for den øverste domstol, som omgående sammen med hans udtalelse indgiver det til præsidenten for Republikken Polen. Retspræsidenten for den øverste domstol indgiver sin erklæring og sit certifikat sammen med udtalelsen fra den øverste domstols kollegium til præsidenten for Republikken Polen.

3. Præsidenten for Republikken Polen kan inden for 3 måneder fra modtagelsen af den i stk. 1a omhandlede udtalelse fra domstols- og anklagerrådet eller fra udløbet af fristen for afgivelse af denne udtalelse give sin tilladelse til, at en dommer ved den øverste domstol forbliver i sin stilling. Såfremt der ikke foreligger en tilladelse inden for den i første punktum omhandlede frist, anses dommeren for at skulle gå på pension fra han fylder 65 år. Såfremt en dommer ved den øverste domstol opnår den i stk. 1 nævnte alder inden afslutningen af proceduren for forlængelse af dennes mandat, forbliver han i sin stilling indtil afslutningen af den nævnte procedure.

4. Den i stk. 1 omhandlede tilladelse gives for en periode på 3 år og kan forlænges én enkelt gang. Bestemmelserne i stk. 3 finder tilsvarende anvendelse. Enhver dommer, der har tilladelse til fortsat at udøve sit embede ved den øverste domstol, kan træde tilbage på ethvert tidspunkt efter, at han er fyldt 65 år, ved at sende en erklæring til retspræsidenten for den øverste domstol, som omgående videresender den til præsidenten for Republikken Polen. Retspræsidenten for den øverste domstol sender sin erklæring direkte til præsidenten for Republikken Polen.«

7. Artikel 111, stk. 1 og 1a, i loven om den øverste domstol bestemmer:

»1. De dommere ved den øverste domstol, der er fyldt 65 år på datoen for ikrafttrædelsen af nærværende lov, eller som opnår denne alder inden for 3 måneder regnet fra samme dato, går på pension 3 måneder efter datoen for ikrafttrædelse af nærværende lov, medmindre de inden én måned efter ikrafttrædelsen af nærværende lov indgiver den erklæring og det certifikat, der er omhandlet i artikel 37, stk. 1, og præsidenten for Republikken Polen giver sin tilladelse til, at de forbliver i stillingen som dommer ved den øverste domstol. Artikel 37, stk. 2-4, finder tilsvarende anvendelse.

1a. De dommere ved den øverste domstol, der er fyldt 65 år mellem 3 og 12 måneder efter datoen for ikrafttrædelsen af nærværende lov, går på pension inden for 12 måneder efter datoen for ikrafttrædelsen af nærværende lov, medmindre de inden for den periode indgiver den erklæring og det certifikat, der er omhandlet i artikel 37, stk. 1, og præsidenten for Republikken Polen giver sin tilladelse til, at de forbliver i stillingen som dommer ved den øverste domstol. Artikel 37, stk. 1a-4, finder tilsvarende anvendelse.«

8. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym or az niektórych innych ustaw (lov af 10.5.2018 om ændring af loven om organiseringen af de almindelige domstole, loven om den øverste domstol og visse andre love Dz. U. af 2018, afsnit 1045) (herefter »ændringsloven af 10. maj 2018«) indeholder ud over bestemmelser om ændring af loven om den øverste domstol visse selvstændige bestemmelser, som regulerer proceduren for forlængelsen af den aktive tjeneste for dommere ved den øverste domstol, som har nået pensionsalderen på 65 år senest den 3. juli 2018. Lovens artikel 5 bestemmer:

»Præsidenten for Republikken Polen videresender omgående de i artikel 37, stk. 1, og artikel 111, stk. 1, i loven [om den øverste domstol] omhandlede erklæringer, som han ikke har undersøgt på datoen for ikrafttrædelsen af nærværende lov, til domstols- og anklagerrådet. Domstols- og anklagerrådet afgiver sin udtalelse til præsidenten for Republikken Polen senest 30 dage efter

anmodningen om en udtalelse. Præsidenten for Republikken Polen kan tillade en dommer ved den øverste domstol fortsat at udøve sit embede inden for 60 dage fra modtagelsen af domstols- og anklagerådets udtalelse eller udløbet af fristen for afgivelse af denne udtalelse. Bestemmelserne i artikel 37, stk. 2-4, i loven [om den øverste domstol] finder tilsvarende anvendelse.«

9. Den 17. december 2018 underskrev præsidenten for Republikken Polen Ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (lov af 21.11.2018 om ændring af loven om den øverste domstol, Dz. U. of 2018, afsnit 2507) (herefter »loven af 21. november 2018«), som trådte i kraft den 1. januar 2019. I henhold til artikel 1 i denne lov ophæves artikel 37, stk. 1a-4, og artikel 111, stk. 1, i loven om den øverste domstol, og i henhold til lovens artikel 2 genindsættes de dommere ved den øverste domstol, herunder dem, der er udnævnt til retspræsident for den øverste domstol, som gik på pension i medfør af disse bestemmelser i loven om den øverste domstol, som dommere, og udøvelsen af deres embede anses for at være fortsat uden afbrydelse.

III. Den administrative procedure

10. Selv om Kommissionen udløste mekanismen i artikel 7, stk. 1, TEU den 20. december 2017³, fremsendte den en åbningsskrivelse til Polen den 2. juli 2018 i overensstemmelse med artikel 258 TEUF vedrørende foreneligheden af loven om den øverste domstol og ændringsloven af 10. maj 2018 (herefter under ét »de omtvistede foranstaltninger«) med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 og opfordrede Polen til at fremsætte sine bemærkninger inden for en måned.

11. Ved skrivelse af 2. august 2018 besvarede Polen åbningsskrivelsen. Polen bestred Kommissionens argumenter og anmodede om, at proceduren blev afsluttet.

12. Den 14. august 2018 rettede Kommissionen en begrundet udtalelse til Polen, idet Kommissionen gjorde gældende, at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47. Kommissionen opfordrede Polen til at opfylde den begrundede udtalelse inden for en måned efter modtagelsen heraf.

13. Den 14. september 2018 besvarede Polen den begrundede udtalelse, idet Polen gentog sit standpunkt, hvorefter den påståede tilsidesættelse af landets forpligtelser var ubegrundet, og anmodede om, at proceduren blev afsluttet.

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen

14. Ved stævning indgivet den 2. oktober 2018 har Kommissionen anlagt denne sag i henhold til artikel 258 TEUF. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Det fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, idet den har nedsat pensionsalderen for dommere ved den øverste domstol og anvendt den nedsatte pensionsalder på personer, der blev udnævnt til dommere ved den øverste domstol før den 3. april 2018, og ligeledes har givet præsidenten for Republikken Polen ret til at forlænge den aktive tjeneste for dommerne ved den øverste domstol efter dennes skøn.
- Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

3 – Kommissionens begrundede forslag i henhold til artikel 7, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union vedrørende retsstatsprincippet i Polen, COM(2017) 835 final, 20.12.2017.

15. Republikken Polen har i svarskriftet, der blev indgivet den 17. december 2018 nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

16. Ved et særskilt processkrift indgivet den 2. oktober 2018 anmodede Kommissionen om foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 279 TEUF og procesreglementets artikel 160, stk. 2 og 7, hvorved Kommissionen nedlagde påstand om, at Polen tilpligtes: for det første at suspendere anvendelsen af artikel 37, stk. 1-4, og artikel 111, stk. 1 og 1a, i loven om den øverste domstol, artikel 5 i ændringsloven af 10. maj 2018 og andre øvrige foranstaltninger, der er truffet ved anvendelse af disse bestemmelser, for det andet at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at dommerne ved den øverste domstol, som berøres af disse bestemmelser, udøver deres embede i den samme stilling, mens de drager fordel af de samme rettigheder og vilkår, der fandt anvendelse før den 3. april 2018, for det tredje at afstå fra at træffe foranstaltninger til udnævnelse af dommere ved den øverste domstol eller en ny retspræsident for denne domstol i stedet for dem, der berøres af disse bestemmelser, og for det fjerde hver måned at meddele Kommissionen de foranstaltninger, der træffes for at opfylde kendelsen fuldt ud.

17. Kommissionen anmodede også i medfør af procesreglementets artikel 160, stk. 7, om, at de ovennævnte foreløbige forholdsregler blev anordnet, før Polen havde fremsat sine bemærkninger, på grund af den umiddelbare risiko for alvorlig og uoprettelig skade på princippet om effektiv retsbeskyttelse i forbindelse med anvendelsen af EU-retten.

18. Ved kendelse af 19. oktober 2018 tog Domstolens vicepræsident midlertidigt den sidstnævnte anmodning til følge indtil afsigelse af kendelse i sagen om foreløbige forholdsregler⁴.

19. Ved begæring indgivet den 22. oktober 2018 anmodede Ungarn om tilladelse til at intervenere i sagen om foreløbige forholdsregler til støtte for Polen. Der blev ved afgørelse af 30. oktober 2018 givet tilladelse til intervention hvad angår de mundtlige retsforhandlinger.

20. Den 23. oktober 2018 henviste Domstolens vicepræsident i overensstemmelse med procesreglementets artikel 161, stk. 1, anmodningen om foreløbige forholdsregler til Domstolen, som, henset til betydningen heraf, henviste sagen til Store Afdeling i overensstemmelse med procesreglementets artikel 60, stk. 1.

21. Ved kendelse af 17. december 2018 tog Domstolen Kommissionens anmodning om foreløbige forholdsregler fuldt ud til følge indtil afsigelse af endelig dom i denne sag⁵.

22. Endvidere anmodede Kommissionen den 2. oktober 2018 Domstolen om at træffe afgørelse i denne sag i henhold til den fremskyndede procedure som omhandlet i statuttens artikel 23a og procesreglementets artikel 133. Ved kendelse af 15. november 2018 tog Domstolens præsident denne anmodning til følge⁶.

23. Ved processkrift indgivet den 24. oktober 2018 anmodede Ungarn om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Polen. Den 19. december 2018 traf præsidenten for Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 134 afgørelse om ikke at give tilladelse til at indgive et svarskrift, duplik eller interventionsindlæg. Der blev ved afgørelse af 9. januar 2019 givet tilladelse til intervention hvad angår de mundtlige retsforhandlinger.

4 – Kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 19.10.2018, Kommissionen mod Polen (C-619/18 R, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:852).

5 – Domstolens kendelse af 17.12.2018, Kommissionen mod Polen (C-619/18 R, EU:C:2018:1021).

6 – Kendelse afsagt af Domstolens præsident den 15.11.2018, Kommissionen mod Polen (C-619/18, EU:C:2018:910).

24. Der blev afholdt retsmøde den 12. februar 2019, hvorunder Kommissionen, Polen og Ungarn fremsatte mundtlige indlæg.

V. Parternes argumenter

A. Kommissionen

25. Kommissionen understregede under retsmødet, at selv om bestemmelserne i loven om den øverste domstol, der er anfægtet under disse retsforhandlinger, blev ændret ved loven af 21. november 2018, er det usikkert, om loven fjerner den hævdede tilsidesættelse af EU-retten, og under alle omstændigheder er der fortsat en interesse i at afgøre sagen, henset til betydningen af domstolenes uafhængighed i Unionens retsorden.

26. Kommissionen understregede endvidere under retsmødet, at i henhold til Domstolens praksis⁷ er de omtvistede foranstaltninger omfattet af anvendelsesområdet for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og chartrets artikel 47 er relevant, for så vidt som denne artikel indfører kravet om uafhængighed og upartiskhed i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Det betyder, at chartrets artikel 51, stk. 1, ikke finder anvendelse, således at Kommissionen på ingen måde ved at indlede disse retsforhandlinger udvider Unionens kompetence, således som artikel 6, stk. 1, TEU er til hinder for.

27. Kommissionen har med det første klagepunkt gjort gældende, at artikel 37, stk. 1, og artikel 111, stk. 1, i loven om den øverste domstol ved at nedsætte pensionsalderen for de dommere, som er udnævnt til dommere ved den øverste domstol før den 3. april 2018, tilsidesætter princippet om dommers uafsættelighed, der udgør et væsentligt aspekt af domstolenes uafhængighed. Selv om dette princip ikke er til hinder for, at ordninger, hvor en dommers pensionsalder ikke er identisk med den, der var gældende, da dommeren blev udnævnt, er forenelige med artikel 19, stk. 1, TEU, skal der medtages passende garantier, såsom overgangsforanstaltninger eller en trinvis tilgangsmåde, således at sådanne ordninger ikke anvendes til at ændre domstoles sammensætning.

28. Kommissionen har gjort gældende, at de omtvistede foranstaltninger berører over en tredjedel, eller 27 ud af 72, af dommerne ved den øverste domstol, herunder retspræsidenten for den øverste domstol, hvis seksårige embede, der er garanteret i henhold til artikel 183, stk. 3, i den polske forfatning, skulle være udløbet den 30. april 2020, og hvis virksomhed som dommer skulle være ophørt den 22. november 2022. Efter Kommissionens opfattelse medfører de omtvistede foranstaltninger, idet der ikke er nogen overgangsforanstaltninger, en omfattende og omgående ændring af den øverste domstols sammensætning. Dette tilsidesætter princippet om dommers uafsættelighed, eftersom den nedsatte pensionsalder finder anvendelse på siddende dommere i den øverste domstol på datoen for ikrafttræden af loven om den øverste domstol og har en væsentlig indvirkning på uafhængigheden for den øverste domstol, der er sammensat af dommere, som generelt har omfattende faglig erfaring, og som derfor er ældre.

29. Kommissionen har videre argumenteret for bl.a., at formålet med at afstemme pensionsalderen for dommere ved den øverste domstol med den almindelige pensionsalder ikke kan begrunde en tilsidesættelse af princippet om dommers uafsættelighed. Kommissionen er af den opfattelse, at selv om nogle dommere, som berøres af de omtvistede foranstaltninger, blev udnævnt, da pensionsalderen var 65 år, blev deres embede forlænget, indtil de nåede de 70 år, i 2002, og der skal tages hensyn til denne nye aldersgrænse ved bedømmelsen af, om varigheden af dommerens tjeneste er blevet afkortet.

7 – Dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (herefter »ASJP-dommen«) (C-64/16, EU:C:2018:117), og af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

30. Kommissionen har med det andet klagepunkt gjort gældende, at artikel 37, stk. 1-4, og artikel 111, stk. 1 og 1a, i loven om den øverste domstol og ændringsloven af 10. maj 2018, som gav præsidenten for Republikken Polen ret til at forlænge den aktive tjeneste for dommere ved den øverste domstol, tilsidesætter princippet om domstolenes uafhængighed, fordi hans afgørelse hverken bygger på nogen bindende kriterier eller er underlagt domstolskontrol og dermed medfører en urimeligt stor skønsmargin, der giver ham mulighed for at udøve indflydelse på dommere ved den øverste domstol. Kommissionen har gjort gældende, at eftersom præsidenten kan beslutte at forlænge det aktive mandat for en dommer ved den øverste domstol to gange for en periode på tre år ad gangen, er nødvendigheden for en dommer af at opnå tilladelse til at fortsætte sit embede efter udløbet af den første periode på tre år ligeledes i strid med princippet om domstolenes uafhængighed. Kommissionen har fremhævet, at dette klagepunkt omfatter dommere, der er udnævnt til dommere ved den øverste domstol efter den 3. april 2018.

31. Kommissionen har navnlig anført, at præsidentens pligt til at anmode om en udtalelse fra domstols- og anklagerådet ikke fjerner den urimeligt store skønsmargin, eftersom udtalelsen er knyttet til meget generelle kriterier og ikke er bindende for præsidenten. Kommissionen er også af den opfattelse, at med reformen af domstols- og anklagerådet, der består af et flertal af dommere udvalgt af parlamentet i stedet for deres ligemænd, hvilket er i strid med europæiske normer⁸, kan det ikke sikre domstolenes uafhængighed. Kommissionen har tilføjet, at for dommere, som bliver 65 år inden den 3. juli 2018, specificerer de omtvistede foranstaltninger ikke de kriterier, som domstols- og anklagerådet bør overveje, når de afgiver deres udtalelse, og for dommere, som bliver 65 år efter den 3. juli 2018, er der ingen tidsfrist, inden for hvilken præsidenten skal anmode om en sådan udtalelse.

32. Kommissionen har videre anført, at ordningerne i andre medlemsstater ikke er sammenlignelige med situationen i Polen, og at de polske regler om hemmeligholdelse af rådslagninger og afstemninger og afdelingers sammensætning ser bort fra det forhold, at domstolenes uafhængighed vedrører organiseringen af den dømmende magt, og spørgsmålet om, hvorvidt dette organ giver indtryk af at være uafhængigt.

B. Republikken Polen

33. Republikken Polen har for det første gjort gældende, at sagen savner genstand og bør hæves, fordi alle de under disse retsforhandlinger anfægtede bestemmelser er blevet ophævet og deres virkninger fjernet ved loven af 21. november 2018.

34. Polen har, støttet af Ungarn, videre anført, at de omtvistede foranstaltninger ikke er omfattet af det materiale anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU eller chartrets artikel 47. Polen har i denne henseende understreget, at klagepunkterne skal undersøges hver for sig, da disse bestemmelser har forskellige anvendelsesområder.

35. Navnlig har Polen sammen med Ungarn gjort gældende, at det i medfør af artikel 19, stk. 1, TEU er ubestridt, at Polen sikrer, at parter i en retssag har et effektivt system med retsmidler, og at polske dommere er omfattet af et system med garantier for uafhængighed, og bedømmelsen af disse garantier kan ikke ske udelukkende på grundlag af en bestemt bestemmelse vedrørende dommeres pensionering uden hensyntagen til hele det retssystem, som den indgår i. De har også fremhævet, at ASJP-dommen⁹ adskiller sig herfra, eftersom den vedrørte nationale foranstaltninger til gennemførelse af EU-retten og ikke indebærer, at Unionen har fået en kompetence ved organiseringen af retlige anliggender.

8 – Kommissionen har navnlig henvist til Europarådets ministerkomité's anbefaling CM/Rec(2010)12, Judges: independence, efficiency and responsibilities, 17.11.2010 (herefter »2010-anbefalingen«), punkt 27.

9 – Dom af 27.2.2018, ASJP, (C-64/16, EU:C:2018:117).

36. Hvad angår chartrets artikel 47 har Polen og Ungarn gjort gældende, at de omtvistede foranstaltninger ikke gennemfører EU-retten i den i chartrets artikel 51, stk. 1, omhandlede forstand, og personers subjektive rettigheder er heller ikke blevet tilsidesat. Polen har fremhævet, at artikel 6, stk. 1, TEU og chartrets artikel 51, stk. 2, er til hinder for en fortolkning af chartret, som giver Unionen mulighed for at handle uden for de beføjelser, som den er blevet tillagt, således som det er understreget ved protokol nr. 30 om anvendelsen af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder i Polen og i Det Forenede Kongerige¹⁰, som er til hinder for en udvidelse af Domstolens beføjelser.

37. Hvad angår det første klagepunkt har Polen anført, at Kommissionen ikke har godtgjort forbindelsen mellem ændringen af pensionsalderen for dommere ved den øverste domstol og den angivelige tilsidesættelse af princippet om dommers uafsættelighed. Efter Polens opfattelse er der intet, som antyder, at de omtvistede foranstaltninger er en reaktion på visse dommers afgørelser, og pensioneringen af en dommer kan ikke anses for en afskedigelse, eftersom dommeren forbliver bundet af sit ansættelsesforhold og modtager løn. Polen har henvist til garantierne for domstolens uafhængighed, der er knæsat i den polske forfatning, herunder dommers uafsættelighed, hvilket medfører, at når en dommer har nået den forventede alder, går han på pension¹¹.

38. Polen har bl.a. gjort gældende, at det ikke i henhold til artikel 19, stk. 1, TEU kræves, at der skal være en overgangsperiode, når dommers pensionsalder nedsættes, med henblik på at sikre deres uafhængighed. Polen har også gjort gældende, at ud af de 27 ud af 72 dommere, som berøres af de omtvistede foranstaltninger, blev 17 dommere udnævnt til den øverste domstol, da pensionsalderen var fastsat til 65 år, og ud af de 10 dommere udnævnt, da pensionsalderen var 70 år, fik 3 dommere tilladelse fra præsidenten for Republikken Polen til at forblive i deres stilling, hvilket betyder, at kun 7 dommere blev berørt af en lavere pensionsalder sammenlignet med den, som var gældende på tidspunktet for deres udnævnelse til den øverste domstol.

39. Polen understregede – støttet af Ungarn – under retsmødet, at formålet med de omtvistede foranstaltninger er at afstemme pensionsalderen for dommere ved den øverste domstol med den generelle pensionsalder i Polen, som anerkendt i Domstolens praksis¹². Endvidere er Ungarn af den opfattelse, at de omtvistede foranstaltninger indgår i en generel lovgivningspakke, som ikke er rettet mod en bestemt gruppe af dommere, og Kommissionens argumentation begrænser de nationale lovgivere i at vedtage de relevante regler for at håndtere økonomiske og samfundsmæssige ændringer.

40. Hvad angår det andet klagepunkt har Polen gjort gældende, at Kommissionens indsigelse om en mulig risiko for, at der lægges pres på en dommer ved den øverste domstol i forbindelse med præsidenten for Republikken Polens forlængelse af vedkommendes tjeneste, ikke kan anses for en tilsidesættelse af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Polen har navnlig gjort gældende, at dommere ved den øverste domstol har garantier for uafhængighed, som gør dem i stand til at træffe afgørelser uden at være underlagt pres, og har fremhævet reglerne i Polen om hemmeligholdelse af rådslagninger og afstemninger og afdelingers sammensætning. Polen har anført, at præsidenten handler som led i sit forfatningsmæssige prerogativ til at udnævne dommere som den polske forfatnings vogter¹³, og han foretager dermed sin egen vurdering på grundlag af de værdier, der stammer herfra, uden at være bundet af retspræsidenten for den øverste domstols (eller kollegiets) mening og domstols- og anklagerådet. Ifølge Polen forklares den manglende domstolskontrol med præsidentens afgørelse med det forhold, at ansættelsesforholdet for dommere ved den øverste domstol er omfattet af polsk offentligret, og en sådan domstolskontrol er også i strid med polsk forfatningsret.

10 – EUT 2016, C 202, s. 312 (herefter »protokol nr. 30«).

11 – Polen har henvist til navnlig artikel 180, stk. 1 og 4, i den polske forfatning.

12 – Dom af 21.7.2011, Fuchs og Köhler (C-159/10 og C-160/10, EU:C:2011:508), og af 6.11.2012, Kommissionen mod Ungarn (C-286/12, EU:C:2012:687).

13 – Polen har især henvist til artikel 126, artikel 144, stk. 3, punkt 17, og artikel 179 i den polske forfatning.

41. Polen har videre gjort gældende, at domstols- og anklagerådet er bundet af de kriterier, der er fastsat i de omtvistede foranstaltninger ved afgivelsen af dettes udtalelse, herunder for dommere, som bliver 65 år inden den 3. juli 2018, og selv om disse foranstaltninger for dommere, som bliver 65 år efter den 3. juli 2018, ikke angiver en tidsfrist, inden for hvilken præsidenten skal anmode om en sådan udtalelse, vil han i praksis gøre det omgående. Polen understregede under retsmødet, at reformen af domstols- og anklagerådet er af begrænset betydning i denne sag, og Kommissionens argumentation, hvorefter domstolenes uafhængighed kræver, at afgørelser af denne art træffes af dommere gennem de organer, som de vælger, støttes på standarder, som ikke er almindeligt accepterede i EU og strider mod ordningerne i flere medlemsstater og ved EU-Domstolen, hvilket fører til dobbeltmoral for så vidt angår domstolenes uafhængighed.

VI. Bedømmelse

42. Jeg er nået til den konklusion, at det er nødvendigt med en særskilt bedømmelse af det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, TEU og chartrets artikel 47. Klagepunkterne skal som følge heraf afvises, for så vidt som de støttes på chartrets artikel 47, idet Kommissionen ikke har fremsat nogen argumentation, som viser, at Polen har gennemført EU-retten, som krævet i chartrets artikel 51, stk. 1. Jeg konkluderer også, at indsigelserne, der er støttet på artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, er begrundende, og at indledningen af mekanismen i artikel 7, stk. 1, TEU ikke er til hinder for denne sag.

43. Min bedømmelse er opbygget i fire dele vedrørende for det første antagelsen til realitetsbehandling af sagen i forbindelse med loven af 21. november 2018 (A), for det andet forholdet mellem artikel 258 TEUF og artikel 7 TEU (B), for det tredje det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 og Kommissionens støtten sig til disse bestemmelser samlet set (C) og for det fjerde sagens realitet (D).

A. Sagens antagelse til realitetsbehandling i forbindelse med loven af 21. november 2018

44. Domstolen har stedse fundet, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud i henhold til artikel 258 TEUF, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse¹⁴. Et søgsmål vedrørende et traktatbrud, der ikke længere er til stede på datoen for udløbet af denne frist, kan ikke antages til realitetsbehandling, idet sagen savner genstand¹⁵.

45. Det fremgår også af fast retspraksis, at Kommissionen fortsat har retlig interesse i at anlægge sag i henhold til artikel 258 TEUF, selv når det påståede traktatbrud er bragt til ophør efter udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse¹⁶. Sagen bevarer sin genstand, som navnlig kan bestå i at fastlægge grundlaget for det ansvar, en medlemsstat som følge af sit traktatbrud vil kunne have pådraget sig i forhold til dem, hvis rettigheder berøres af traktatbruddet¹⁷.

14 – Jf. dom af 22.2.2018, Kommissionen mod Polen (C-336/16, EU:C:2018:94, præmis 47).

15 – Jf. dom af 4.5.2006, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-508/03, EU:C:2006:287, præmis 73).

16 – Jf. dom af 14.4.2005, Kommissionen mod Luxembourg (C-519/03, EU:C:2005:234, præmis 19).

17 – Jf. dom af 10.4.2008, Kommissionen mod Italien (C-442/06, EU:C:2008:216, præmis 42).

46. I denne sag har Kommissionen opfordret Polen til at opfylde den begrundede udtalelse inden for en måned efter modtagelsen (jf. punkt 12 i dette forslag til afgørelse), som var den 14. august 2018 som angivet af modtagelsesstemplet. Spørgsmålet om, hvorvidt visse forpligtelser ikke er blevet opfyldt, skal dermed afgøres under henvisning til den situation, der var gældende i Polen den 14. september 2018. Da loven af 21. november 2018 trådte i kraft den 1. januar 2019, dvs. efter udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, kan loven ikke tages i betragtning og indebærer ikke, at denne sag mangler genstand.

47. Loven af 21. november 2018 fjerner følgelig ikke behovet for, at Domstolen træffer afgørelse i denne sag, og Unionen, andre medlemsstater og privatpersoner har en tungtvejende interesse i Domstolens dom. Indholdsmæssigt vil denne dom tage udgangspunkt i respekten for retsstatsprincippet i Unionens retsorden og give vejledning om det, der kræves for beskyttelsen heraf. Spørgsmålet, om loven af 21. november 2018 udgør en tilstrækkelig afhjælpning af de påståede tilsidesættelser af EU-retten, er derfor uden betydning for disse retsforhandlinger¹⁸.

B. Artikel 258 TEUF og artikel 7 TEU

48. I henhold til artikel 258 TEUF kan Kommissionen indlede en traktatbrudssag, hvis den finder, at en medlemsstat ikke har overholdt »en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaterne«. Henvisningen til »traktaterne« i denne bestemmelse sammenlignet med den tidligere artikel 226 EF, som henviste til »traktaten«, betyder, at Kommissionen kan anlægge sag med påstand om, at forpligtelserne i henhold til TEU og TEUF ikke er overholdt¹⁹, dog med forbehold for den specifikke undtagelse på området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275 TEUF²⁰. En sådan sag omfatter også påståede tilsidesættelser af chartret, som udgør bindende primær EU-ret²¹, forudsat at medlemsstatens adfærd er omfattet af dets anvendelsesområde²².

49. Når dette er sagt, kan Kommissionen anlægge en traktatbrudssag i henhold til artikel 258 TEUF, når mekanismen i artikel 7, stk. 1, allerede er blevet udløst, som det er tilfældet her? Det drøftes i teorien, om artikel 7 TEU gælder som »lex specialis for overvågning og straf for (manglende) overholdelse af EU-værdier, hvorved den vejer tungere end eller endog er til hinder for anvendelsen af proceduren i artikel 258 TEUF«²³. Under disse retsforhandlinger har Kommissionen, selv om den har bygget denne sag på bestemmelserne i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, støttet sig til de samme lovgivningsmæssige ændringer vedrørende loven om den øverste domstol som ændret i sit begrundede forslag til Rådets afgørelse, hvorved det fastslås, at der er en klar fare for, at Polen groft overtræder retsstatsprincippet, hvilket for første gang udløser mekanismen i artikel 7, stk. 1, TEU²⁴.

50. Der er tungtvejende grunde til at antage, at artikel 7 TEU og artikel 258 er særskilte procedurer og kan påberåbes samtidigt. Navnlig er ingen af bestemmelsernes ordlyd til hinder for den anden, og som nævnt ovenfor (jf. punkt 48 i dette forslag til afgørelse) omfatter henvisningen til »en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaterne« i artikel 258 TEUF i princippet alle EU-retlige regler, som ikke vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette støttes af den forskellige ordning i og de

18 – Jf. dom af 18.7.2007, Kommissionen mod Tyskland (C-503/04, EU:C:2017:432, præmis 15 og 16).

19 – Jf. artikel 1, stk. 3, TEU og artikel 1, stk. 2, TEUF.

20 – Jf. P. Craig og G. De Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, 6. udg., OUP, 2015, s. 431.

21 – Jf. navnlig artikel 6, stk. 1, første afsnit, TEU.

22 – Jf. generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse Kommissionen mod Ungarn (C-235/17, EU:C:2018:971, punkt 64-127 og navnlig punkt 66 og 67), og A. Łazowski, »Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings«, *ERA Forum*, bind 14, 2013, s. 573 og 577. Jf. endvidere punkt 52-60 og 65-67 i dette forslag til afgørelse.

23 – Redaktionskommentar, »Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening?«, *Common Market Law Review*, bind 52, 2015, s. 619, 626 og 627.

24 – Begrundet forslag, nævnt i fodnote 3, navnlig punkt 4.1.1 og 4.1.2 samt 172. og 175. betragtning hertil.

forskellige formål med de i artikel 7 TEU og artikel 258 TEUF indførte procedurer. Artikel 7 TEU er i det væsentlige en »politisk« procedure til bekæmpelse af en medlemsstats »alvorlige og vedvarende overtrædelse« af de værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, og for hvilke der er høje tærskler, og kan føre til suspension af medlemsstatens rettigheder som medlemsstat, herunder retten til at deltage²⁵. Artikel 258 TEUF udgør en direkte »retlig« vej for Domstolen til at sikre medlemsstaternes fuldbyrdelse af EU-retten og tilsigter at opnå, at traktatbruddet fastslås, og kan også føre til, at der pålægges økonomiske straffe i henhold til proceduren i artikel 260 TEUF med henblik på at opfordre den pågældende medlemsstat til at ophøre med den adfærd, der udgør traktatbruddet²⁶. Disse forskelle afspejler procedurerens selvstændige, faktisk supplerende, art, og at de kan finde parallel anvendelse²⁷. Endvidere kan det forhold, at artikel 269 TEUF i relation til anfægtelse af lovligheden af en retsakt vedtaget af Det Europæiske Råd eller Rådet i henhold til artikel 7 TEU begrænser Domstolens praksis til »procedurebestemmelser« i artikel 7 TEU, ikke mindske Domstolens beføjelse til at træffe afgørelse på grundlag af sin kompetence i henhold til artikel 258 TEUF²⁸.

51. Det forhold, at mekanismen i artikel 7, stk. 1, TEU er blevet udløst, er ikke til hinder for det foreliggende søgsmål.

C. Anvendelsesområdet for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47

1. Særskilt bedømmelse

52. Kommissionen har anlagt denne sag med påstand om, at Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, »sammenholdt« med chartrets artikel 47. Det forekommer således, at sagen støttes på begge disse bestemmelser.

53. Dette rejser spørgsmålet, om der skal foretages en særskilt bedømmelse af det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, sådan som Polen har gjort gældende, eller, sådan som Kommissionen har gjort gældende, hvorvidt det er uforholdsmæssigt – med henblik på den angivelige tilsidesættelse af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – at godtgøre, at de omtvistede foranstaltninger gennemfører EU-retten i den i chartrets artikel 51, stk. 1, omhandlede forstand, således at kravet om uafhængighed i chartrets artikel 47 kan »overføres« på artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

54. Jeg er enig med Polen i, at der kræves en særskilt bedømmelse af det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47. Dette underbygges af Domstolens praksis, som henviser til forholdet mellem disse to bestemmelser ved sikringen af den effektive retsbeskyttelse, mens det anføres, at anvendelsesområdet for chartrets artikel 47 for så vidt angår medlemsstaternes handlinger er defineret i chartrets artikel 51, stk. 1²⁹.

25 – Jf. C. Closa og D. Kochenov (red.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, CUP 2016, A. Jakab og D. Kochenov (red.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, OUP, 2017, og »Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union«, *Europarecht Beiheft* 1, 2018.

26 – Jf. K. Lenaerts, I. Maselis og K. Gutman, *EU Procedural Law*, J.T. Nowak (red.), OUP, 2015, s. 159-161, og L. Prete, *Infringement Proceedings in EU Law*, Kluwer, 2017, s. 29-34.

27 – Jf. C. Hillion, »Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means«, i Closa og Kochenov, note 25, s. 59 og 71-74, og F. Hoffmeister, »Enforcing the EU Charter of Fundamental Rights in Member States: How Far are Rome, Budapest and Bucharest from Brussels?«, i A. von Bogdandy og P. Sonnevend (red.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Hart, 2016, s. 195, 205 og 206.

28 – Jf. M. Schmidt og P. Bogdanowicz, »The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to Make Effective Use of Article 258 TFEU«, *Common Market Law Review*, bind 55, 2018, s. 1069-1073, især s. 1071.

29 – Jf. dom af 14.6.2017, *Online Games m.fl.* (C-685/15, EU:C:2017:452, præmis 54 og 55), af 13.3.2018, *European Union Copper Task Force mod Kommissionen* (C-384/16 P, EU:C:2018:176, præmis 116 og 117), og af 13.3.2018, *Industrias Químicas del Vallés mod Kommissionen* (C-244/16 P, EU:C:2018:177, præmis 106 og 107).

55. ASJP-sagen støtter også denne bedømmelse. Selv om anmodningen om præjudiciel afgørelse i den sag vedrørte fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, byggede Domstolens dom på den førstnævnte bestemmelse³⁰. Domstolen fandt navnlig, at »for så vidt angår det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU at denne bestemmelse omhandler »de områder, der er omfattet af EU-retten«, uafhængigt af, om der foreligger en situation, hvor medlemsstaterne gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1«³¹. Domstolen anerkendte forholdet mellem artikel 19, stk. 1, TEU og chartrets artikel 47 og dermed artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (»EMRK«), som den sidstnævnte artikels stk. 1 og 2 bygger på³², som en konkretisering af princippet om effektiv retsbeskyttelse, og at kravene om domstolens uafhængighed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU svarer til kravene i henhold til chartrets artikel 47, stk. 2, der nævner adgangen til en »uafhængig« domstol som et af de krav, der er forbundet med den grundlæggende ret til effektive retsmidler. Domstolen nævnte dog kun chartrets artikel 47 og den hermed forbundne retspraksis for at bekræfte de konklusioner, den drog på grundlag af artikel 19, stk. 1, TEU³³.

56. Der kan ikke af ASJP-dommen udledes en samlet anvendelse af disse to bestemmelser, når der ikke er sket en bedømmelse i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1. Det kan snarere udledes af den dom, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 har forskellige materielle anvendelsesområder.

57. Den modsatte konklusion ville kunne ødelægge den nuværende ordning med efterprøvelse af nationale foranstaltningers forenelighed med chartret og åbne døren for, at traktatbestemmelser, såsom artikel 19, stk. 1, TEU, kan anvendes som et »påskud« for at omgå grænserne for chartrets anvendelsesområde, som det fremgår af dettes artikel 51, stk. 1.

58. Domstolens dom i ASJP-sagen bør ikke anses for en nedgørelse af chartrets artikel 47. Det forekommer at være en elegant og sammenhængende løsning, som overholder chartrets grænser i forhold til medlemsstaterne, mens EU's ordning med domstolsbeskyttelse og beskyttelse af EU's kerneværdier, der er knæsat i artikel 2, TEU, fremmes³⁴. I medfør af dommen udgør artikel 19, stk. 1, TEU en selvstændig standard til sikring af, at nationale foranstaltninger opfylder kravene til effektiv retsbeskyttelse, herunder domstolens uafhængighed, hvilket supplerer chartrets artikel 47 (og i givet fald andre bestemmelser i chartret)³⁵.

59. Som understreget i efterfølgende domme, såsom Achmea-dommen³⁶ og dommen i sagen Minister for Justice and Equality³⁷, har de nationale domstole og Domstolen et fælles ansvar i henhold til artikel 19, stk. 1, TEU for at garantere, at EU-retten anvendes fuldt ud i alle medlemsstaterne, og at garantere retsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten. Det følger heraf, at nationale foranstaltninger, som forhindrer nationale domstole i at udføre deres opgaver som domstole i EU, såsom foranstaltninger, der fratager dem kompetencen i tvister vedrørende fortolkningen og anvendelsen af EU-retten (Achmea-dommen) eller påvirker deres uafhængighed (dommen i sagen

30 – Dom af 27.2.2018, ASJP (EU:C:2018:117, C-64/16, præmis 1, 18, 27 og domskonklusionen).

31 – Dom af 27.2.2018, ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 29).

32 – Jf. forklaringer til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17), forklaring vedrørende artikel 47, s. 29 og 30.

33 – Dom af 27.2.2018, ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 35, 41 og 42).

34 – Der er i litteraturen argumenteret for, at Kommissionen kan forfølge en medlemsstats tilsidesættelse af værdierne i artikel 2 TEU i henhold til artikel 258 TEUF. Jf. K.L. Scheppel, »Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions«, i Ciosa og Kochenov, nævnt i fodnote 25, s. 105, og M. Waelbroeck og P.Oliver, »La crise de l'état de droit dans l'Union européenne: que faire?«, *Cahiers de droit européen*, 2017, s. 299.

35 – Jf. M. Bonelli og M. Claes, »Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary«, *European Constitutional Law Review*, bind 14, 2018, s. 622, M. Krajewski, »Associação Sindical Dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma«, *European Papers*, bind 3, 2018, s. 395, og L. Pech og S. Platon, »Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case«, *Common Market Law Review*, bind 55, 2018, s. 1827.

36 – Dom af 6.3.2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, især præmis 36, 55 og 56).

37 – Dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, især præmis 48-55).

Minister of Justice and Equality), forhindrer Domstolen i at udføre sine opgaver i henhold til artikel 19, stk. 1, TEU for at sikre, at EU-retten overholdes ved anvendelsen og fortolkningen af traktaterne³⁸. Sådanne foranstaltninger bringer faktisk opbygningen og funktionen af Unionens retsorden i fare. Domstolen befandt sig inden for den kompetence, som den er tildelt i henhold til traktaterne, til at sikre, at grundlagene for Unionens retsorden forbliver intakte, da den i ASJP-dommen udviklede medlemsstaternes forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, TEU.

60. Det er af ovenstående grunde, at det, når Kommissionen ligesom her støtter sig til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal godtgøres, at de omtvistede foranstaltninger er omfattet af disse bestemmelsers anvendelsesområde hver for sig.

2. Anvendelsen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU på dette søgsmål

61. I ASJP-dommen³⁹ fastslog Domstolen, at artikel 19 TEU konkretiserer værdien af retsstaten nævnt i artikel 2 TEU, og at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU pålægger medlemsstaterne at sikre, at retsinstanser, der i henhold til EU-retten defineres som en »domstol«, og som henhører under medlemsstatens retsmiddel- og proceduresystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, opfylder kravene til effektiv retsbeskyttelse, herunder domstolenes uafhængighed. For så vidt som en sådan domstol kan træffe afgørelse om anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, skal den pågældende medlemsstat sikre, at domstolen opfylder disse krav.

62. Det forhold, at de omtvistede foranstaltninger i ASJP-dommen var forbundet med et EU-program for økonomisk bistand, fremgik ikke af Domstolens bedømmelse af det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og giver dermed intet grundlag, hvorpå den sag kan adskilles fra den foreliggende.

63. I den foreliggende sag er det ubestridt, at den øverste ret i Polen som en domstol i den EU-retlige definition kan træffe afgørelse om anvendelsen og fortolkningen af EU-retten⁴⁰. De omtvistede foranstaltninger, som hævdes at skade denne domstols uafhængighed, er følgelig omfattet af det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU⁴¹. Det er dermed fordi, at denne sag vedrører en angivelig tilsidesættelse af retsstatsprincippet, som er en grundlæggende værdi i Unionen, og som er afspejlet i artikel 19 TEU, at Kommissionen kan indlede disse retsforhandlinger i henhold til artikel 258 TEUF mod en medlemsstat, selv om denne medlemsstat ikke gennemfører EU-retten i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1.

64. Endelig er den fortolkning af artikel 19, stk. 1, TEU, som jeg her foreslår, i overensstemmelse med Domstolens praksis vedrørende anvendelsesområdet for protokol nr. 30⁴². Udvidelsen af Kommissionens beføjelse til at indlede retsforhandlinger mod medlemsstater i henhold til artikel 258 TEUF for tilsidesættelse af TEU fandt – ligesom tilføjelsen af protokol nr. 30 – sted under

38 – Jf. R. Barents, *Remedies and Procedures before the EU Courts*, H.E. Breese (red.), Kluwer, 2016, s. 112 og 113. Jf. også generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse ASJP (C-64/16, EU:C:2017:395, punkt 41).

39 – Dom af 27.2.2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 32, 37-41).

40 – Jf. f.eks. dom af 20.12.2017, Polkomtel (C-277/16, EU:C:2017:989).

41 – Det kan overvejes, hvorvidt det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ikke omfatter efterprøvelsen af enhver national foranstaltning, uanset hvor begrænset, som vedrører organiseringen af den dømmende magt, men som snarere omhandler den overvejende objektive uafhængighed, og nationale foranstaltninger, der har en generel indvirkning på det af medlemsstaten indførte overordnede system til at sikre effektiv retsbeskyttelse og de væsentlige krav heri.

42 – Dom af 21.12.2011, N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 119 og 120). Jf. også generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:611, punkt 167-171), og generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Bonda (C-489/10, EU:C:2011:845, punkt 21-23).

Lissabon-revisionen af traktaterne. Det forhold, at Kommissionen fik adgang til at anlægge direkte sager mod medlemsstater for tilsidesættelse af TEU-bestemmelser, såsom artikel 19, stk. 1, TEU, udvider derfor slet ikke Unionens kompetence på en måde, som går videre end det, der blev aftalt under Lissabon-revisionsprocessen⁴³.

3. Uanvendeligheden af chartrets artikel 47 på disse retsforhandlinger

65. Som bemærket ovenfor har Kommissionen ikke fremført nogen argumenter i stævningen vedrørende anvendelsesområdet for chartrets artikel 47 og for, hvordan de omtvistede foranstaltninger gennemfører EU-retten i den i chartrets artikel 51, stk. 1, omhandlede forstand⁴⁴, og Kommissionen har gjort gældende, at artikel 51, stk. 1, ikke er relevant for disse retsforhandlinger.

66. I henhold til fast retspraksis skal Kommissionen i en sag, der bygger på artikel 258 TEUF, godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger, ved at fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud⁴⁵. Kommissionen skal navnlig i stævningen i henhold til artikel 258 TEUF præcist angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til, og i hvert fald kort angive de retlige og faktiske forhold, som klagepunkterne støttes på. For så vidt særligt angår disse retlige detaljer er det ikke tilstrækkeligt, at Kommissionen til støtte for en påstand om, at en sagsøgt medlemsstat ikke har overholdt en bestemmelse i EU-retten, alene omtaler denne bestemmelse i den del af den begrundede udtalelse eller af stævningen, der vedrører de juridiske rammer, som er rent beskrivende og på ingen måde særligt fremhæver bestemmelsen⁴⁶.

67. Kommission har ikke fremsat nogen retlige detaljer vedrørende anvendelsen af chartrets artikel 47 på de omtvistede foranstaltninger, uafhængigt af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og hvordan de gennemfører EU-retten i den i chartrets artikel 51, stk. 1, omhandlede forstand. Kommissionens klagepunkter skal derfor afvises, for så vidt som de bygger på chartrets artikel 47.

D. Sagens realitet

1. Det første klagepunkt

68. Kommissionen har med det første klagepunkt gjort gældende, at artikel 37, stk. 1, og artikel 111, stk. 1 og 1a, i loven om den øverste domstol tilsidesætter princippet om dommers uafsættelighed, idet loven nedsætter pensionsalderen for dommere ved den øverste domstol, der blev udnævnt til dommere ved denne domstol før den 3. april 2018, hvor loven trådte i kraft. Kommissionen har bygget denne påstand på det forhold, at der er afsat over en tredjedel af de siddende dommere i den øverste domstol, og at der ikke er fastsat overgangsforanstaltninger.

69. Polen har gjort gældende, at Kommissionen ikke har godtgjort, at de omtvistede foranstaltninger tilsidesætter dette princip, idet landet har taget hensyn til det begrænsede antal dommere, der blev berørt heraf, og deres formål om at afstemme pensionsalderen for dommere ved den øverste domstol med den generelle pensionsalder. Polen har også henvist til de garantier for uafhængighed, der er iboende i dets forfatning.

43 – Jf. A. Łazowski, nævnt i fodnote 22, s. 580 og 581, og Prete, nævnt i fodnote 26, s. 74 og 75.

44 – Jf. dom af 16.5.2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 49), og af 14.6.2017, *Online Games m.fl.* (C-685/15, EU:C:2017:452, præmis 55).

45 – Jf. dom af 13.11.2008, *Kommissionen mod Polen* (C-227/07, EU:C:2008:620, præmis 67).

46 – Jf. dom af 29.11.2001, *Kommissionen mod Italien* (C-202/99, EU:C:2001:646, præmis 21).

70. Domstolen har for så vidt angår artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU fundet, at beskyttelsen mod, at medlemmer af det pågældende organ afsættes, er en af de væsentlige garantier for domstolens uafhængighed⁴⁷. Beskyttelsen mod en sådan afsættelse (uafsættelighed) »er årsag til og en følge af den retlige uafhængighed og består i, at [dommere] ikke kan opsiges, suspenderes, forflyttes eller pensioneres ud over i de tilfælde og med de garantier, der er angivet i lovgivningen«⁴⁸.

71. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har for nylig gentaget de omstændigheder, hvorunder afsættelsen af en dommer tilsidesætter en domstols uafhængighed og en dommers upartiskhed i henhold til EMRK artikel 6, stk. 1. Det objektive element, upartiskhed, som er beskyttet ved denne artikel, kræver en objektiv bedømmelse af, om domstolen selv, bl.a. dens sammensætning, giver tilstrækkelige garantier til at udelukke enhver legitim tvivl om dens upartiskhed. Fremtræden er af en vis betydning, således at »der ikke kun skal udøves retfærdighed, det skal også ses, at det sker«. Det, der står på spil, er den tillid, som domstolene i et demokratisk samfund skal indgyde hos offentligheden⁴⁹. Disse principper udgør en inspirationskilde for EU-retlige principper, der som minimum finder anvendelse, når Kommissionen i sager i medfør af artikel 258 TEUF gør gældende, at retsstatsprincippet, der er beskyttet ved artikel 2 TEU, og som er konkretiseret i artikel 19 TEU, er blevet tilsidesat⁵⁰.

72. Dommeres uafsættelighed er sammen med sikringen af deres sæde også anerkendt som grundlæggende garantier for domstolens uafhængighed i vejledninger⁵¹ udstedt af europæiske og internationale organer vedrørende domstolens uafhængighed⁵². Navnlig bør dommere have et garanteret sæde indtil en bindende pensionsalder eller udløbet af deres embede og kun kunne suspenderes eller afsættes i konkrete tilfælde på grund af uarbejdsdygtighed eller adfærd, som gør dem uegnede til at bestride embedet. Pension før tid er kun mulig på den pågældende dommers anmodning eller af lægelige årsager, og enhver ændring af den bindende pensionsalder bør ikke ske med tilbagevirkende kraft.

73. I denne sag har Kommissionen i tilstrækkelig grad godtgjort, at de omtvistede foranstaltninger tilsidesætter princippet om dommeres uafsættelighed, hvilket princip skal overholdes for at opfylde kravene om effektiv retsbeskyttelse i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU⁵³.

47 – Dom af 27.2.2018, ASJP (EU:C:2018:117, C-64/16, præmis 45), og af 7.2.2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106, præmis 66).

48 – Generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse De Coster (C-17/00, EU:C:2001:366, punkt 93).

49 – Menneskerettighedsdomstolens dom af 25.9.2018, Denisov mod Ukraine (ECHR:2018:0925JUD007663911, §§ 61 og 63).

50 – Tilsvarende er Domstolens praksis vedrørende betydningen af »uafhængighed« af betydning for fortolkningen af artikel 19, stk. 1, TEU. Jf. f.eks. dom af 19.9.2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, præmis 49-53).

51 – Jeg anfører, at sådanne vejledninger er såkaldt »soft law« eller ikke-bindende standarder, men de legemliggør en »normativ konsensus« af regler og principper, der deles af medlemsstaterne (og andre jurisdiktioner), og de er en nyttig reference for Domstolen. Jf. W. Hoffmann-Riem, »The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact«, European Journal of International Law, bind 25, 2014, s. 579-597.

52 – Jf. f.eks. Europarådet, European Charter on the statute of judges, 8-10.7.1998, DAJ/DOC (98) 23, punkt 3.4, 2010-anbefalingen, nævnt i fodnote 8, punkt 49-52, Europarådets rådgivende dommerkomité (CCJE) Magna Carta of Judges (Fundamental Principles), 17.11.2010, CCJE (2010)3 Final, punkt 4, International Bar Association, Minimum Standards of Judicial Independence, 1982, punkt 20, United Nations, Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985, punkt 12 og 18, og International Association of Judges, Universal Charter of the Judge, revideret 2017, artikel 2-2.

53 – Som Kommissionen har anført, var Europarådets Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret (Venedigkommissionen) i sin udtalelse nr. 904/2017 af 11.12.2017 om lovforslaget om ændring af loven om det nationale råd for retsvæsenet, lovforslaget om ændring af loven om højesteret foreslået af Polens præsident samt loven om de almindelige domstoles organisation CDL-AD(2017)031, punkt 48, af den opfattelse, at pensionering før tid af de siddende dommere skader både deres garanterede sæde og uafhængigheden af den øverste domstol i Polen generelt. Jf. også United Nations Human Rights Council, Report of the special Rapporteur Report on the independence of judges and lawyers on his mission to Poland, 5.4.2018, A/HRC/38/38/Add.1, punkt 55, og Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE), Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder, Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland (fra den 26.9.2017), 13.11.2017, JUD-POL/315/2017, punkt 112.

74. Omstændighederne i denne sag adskiller sig fra dem, der gav anledning til Domstolens dom i ASJP-sagen⁵⁴. Domstolen udtalte i den dom, at de pågældende foranstaltninger vedrørende nedsættelse af lønnen ikke skadede den pågældende nationale rets uafhængighed på grund af følgende omstændigheder: For det første blev foranstaltningerne vedtaget på grund af det altoverskyggende behov for at nedbringe medlemsstatens uforholdsmæssigt store underskud i forbindelse med et EU-program om finansiel støtte og fastsatte en begrænset nedsættelse af lønnen, for det andet fandt de anvendelse i bredere forstand på forskellige ansatte i den offentlige sektor, herunder repræsentanter for de lovgivende, udøvende og dømmende myndigheder, og kunne dermed ikke anses for at være vedtaget specifikt for medlemmerne af denne ret, og for det tredje var de af midlertidig karakter, da de blev ophævet efter to år.

75. En nærlæsning af dommen antyder, at Domstolen i sin bedømmelse tog hensyn til flere relevante omstændigheder, navnlig foranstaltningernes begrænsede indvirkning og generelle anvendelsesområde, da de ikke specifikt var rettet mod den dømmende magt. Det følger ikke af ASJP-dommen, at bestemmelser, der finder anvendelse på dommere, vedrørende generelle politikker på nationalt niveau, ikke er i strid med princippet om domstolens uafhængighed, men snarere, at Domstolens bedømmelse afhænger af sagens omstændigheder.

76. I denne sag har Kommissionen godtgjort, at de omtvistede foranstaltninger for det første har en væsentlig indvirkning på den øverste domstols sammensætning, fordi de berører 27 ud af 72 dommere, for det andet udgør lovgivning, der specifikt er vedtaget i forhold til medlemmer af den øverste domstol, og for det tredje ikke tilsigter at være midlertidige. Herudover skaber en pludselig og uforudset afsættelse af et stort antal dommere helt uundgåeligt vanskeligheder for så vidt angår offentlighedens tillid. Det er hovedsagelig af denne grund, at der er behov for en overgangsordning, som sikrer domstolens kontinuitet.

77. Jeg er ikke overbevist af Polens argument, hvorefter princippet om dommeres uafsættelighed ikke lider skade for så vidt angår dommere udnævnt i henhold til en tidligere ordning med en lavere pensionsalder på 65. Som Kommissionen har anført, ses der herved bort fra det forhold, at deres embede var forlænget til pensionsalderen på 70 ved loven om den øverste domstol fra 2002 og da ophævet før tid ved de omtvistede foranstaltninger.

78. Endvidere er det ikke noget der tyder på, at de omtvistede foranstaltninger tilsigtede at være midlertidige, selv om de fandt anvendelse i en periode på ca. ni måneder, fra den 3. april 2018 til den 1. januar 2019, hvor loven af 21. november 2018 trådte i kraft. Loven af 21. november 2018 udsprang tilsyneladende af Domstolens kendelse om foreløbige forholdsregler (jf. punkt 16-21 i dette forslag til afgørelse)⁵⁵.

79. Selv hvis – som Polen har argumenteret for – det antages, at formålet med de omtvistede foranstaltninger er at afstemme pensionsalderen for dommere ved den øverste domstol med den generelle pensionsalder, er det ubestridt, at foranstaltningerne fandt anvendelse med tilbagevirkende kraft på alle siddende dommere uden nogen sikring i form af hensigtsmæssige foranstaltninger, der garanterer dommeres uafsættelighed. Som det fremgår af Domstolens praksis, skal medlemsstater, selv om de har kompetence til at tilpasse pensionsalderen for dommere, henset til samfundsmæssige og økonomiske ændringer, gøre det uden at bringe domstolens uafhængighed og dommeres uafsættelighed i fare, hvilket ville være i strid med deres forpligtelser i henhold til EU-retten.

54 – Dom af 27.2.2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 46-51), og af 7.2.2019, Escibano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106, præmis 67).

55 – Jf. Europa-Parlamentets undersøgelse »The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values« (2019), Generaldirektoratet for Unionens Interne Politikker, Temaafdeling for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender, 2019, PE 608 856, s 25.

80. Navnlige dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn⁵⁶ vedrørte en traktatbrudssag mod Ungarns tilsidesættelse af landets forpligtelser i henhold til artikel 2 og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/78, idet Ungarn havde vedtaget foranstaltninger, som nedsatte pensionsalderen for dommere, anklagere og notarer fra 70 til 62 år. Domstolen fandt, at de pågældende foranstaltninger gav anledning til forskelsbehandling på grund af alder, og tog derefter stilling til, om de kunne være begrundede med henvisning til et lovligt formål, og om de var forholdsmæssige i medfør af direktivets artikel 6, stk. 1. Domstolen fandt på dette grundlag, idet den trak på sin tidligere praksis i dommen i sagen Fuchs og Köhler⁵⁷, at de formål, som Ungarn havde gjort gældende, og som omfattede en standardisering af aldersgrænsen for tvungen pension i den offentlige sektor, var begrundede, men fandt, at foranstaltningerne var uforholdsmæssige.

81. Til sammenligning vedrørte dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn⁵⁸ en tilsidesættelse af Ungarns forpligtelser i henhold til direktiv 95/46/EF⁵⁹, da Ungarn bragte mandatet for den tilsynsførende for databeskyttelse til ophør før tid, hvorved landet bragte hans uafhængighed i fare i strid med direktivets artikel 28, stk. 1. Domstolen gentog i dommen, at hvis en medlemsstat kunne bringe en tilsynsmyndigheds mandat til ophør før dets oprindeligt fastsatte udløb, ville truslen om et sådant ophør før tid kunne føre til en form for »lydighed« fra dennes side i forhold til den politiske magt, der er uforenelig med det nævnte krav om uafhængighed. Domstolen forkastede Ungarns argument, hvorefter ændringer af den institutionelle udformning af databeskyttelsesordningen var et objektivt hensyn, som begrundede, at mandatet blev bragt til ophør før tid, idet Domstolen understregede, at sådanne ændringer skal opfylde kravet om uafhængighed i EU-retten, og selv om medlemsstaterne kan vedtage og ændre den institutionelle udformning, skal de sikre sig, at de ikke bringer myndighedens uafhængighed i fare, hvilket omfatter forpligtelsen til at respektere varigheden af myndighedens mandat.

82. Som det fremgår af ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Ungarn⁶⁰, der vedrørte pensionsalderen for dommere, sammen med dommen i sagen Fuchs og Köhler, har Domstolen anset visse formål vedrørende afstemningen af pensionsalderen inden for de specifikke rammer i direktiv 2000/78 for lovlige for så vidt angår forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af alder. I dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn⁶¹, der vedrørte afsættelsen af den tilsynsførende for databeskyttelse før tid, tillod Domstolen imidlertid ikke, at sådanne formål formindskede de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed i henhold til EU-retten. Denne begrundelse er lige så overbevisende for så vidt angår dommeres uafhængighed. Dette kan også udledes af det forhold, at Domstolen anså domstolens uafhængighed for at være et »krav« ved den effektive retsbeskyttelse i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU⁶².

83. I lyset af ovenstående betragtninger bør Kommissionens første klagepunkt anses for begrundet.

56 – Dom af 6.11.2012 (C-286/12, EU:C:2012:687, præmis 54-81).

57 – Dom af 21.7.2011 (C-159/10 og C-160/10, EU:C:2011:508, især præmis 50).

58 – Dom af 8.4.2014 (C-288/12, EU:C:2014:237, præmis 54, 59 og 60). Min fremhævelse.

59 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24.10.1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 1995, L 281, s. 31), nu ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27.4.2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT 2016, L 119, s. 1).

60 – Dom af 6.11.2012, C-286/12, EU:C:2012:687.

61 – Dom af 8.4.2014, C-288/12, EU:C:2014:237.

62 – Dom af 27.2.2018, ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 40 og 41).

2. Det andet klagepunkt

84. Kommissionen har med det andet klagepunkt gjort gældende, at artikel 37, stk. 1-4, og artikel 111, stk. 1 og 1a, i loven om den øverste domstol og ændringsloven af 10. maj 2018 tilsidesætter princippet om domstolenes uafhængighed, fordi den skønsbeføjelse, som præsidenten for Republikken Polen har til at forlænge den aktive tjeneste for dommere ved den øverste domstol, når de når den nedsatte pensionsalder, giver ham mulighed for at udøve indflydelse på den øverste domstol og dennes dommere. Kommissionen har hovedsagelig bygget klagepunktet på, at præsidenten for Republikken Polens afgørelse ikke er underlagt nogen bindende kriterier eller domstolskontrol, og at hans pligt til at anmode om en udtalelse fra domstols- og anklagerådet ikke indebærer, at præsidentens excessive skøn fjernes, eftersom denne udtalelse er knyttet til generelle kriterier og ikke er bindende for ham.

85. Polen har gjort gældende, at der ikke foreligger nogen tilsidesættelse af domstolenes uafhængighed, idet der navnlig skal tages hensyn til den rolle, som præsidenten for Republikken Polen spiller som vogter af den polske forfatning, og systemet med garantier for domstolenes uafhængighed i polsk ret.

86. I henhold til de krav til domstolenes uafhængighed, som medlemsstaterne skal opfylde i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, forudsætter uafhængighedsbegrebet navnlig, at det pågældende organ udøver sit hverv helt uafhængigt og uden at være underlagt noget hierarkisk forhold eller stå i afhængighedsforhold til nogen og uden at modtage ordrer eller instrukser fra nogen, og at det således er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dets medlemmers uafhængige bedømmelse i fare og påvirke deres afgørelser⁶³.

87. Disse krav udgør det eksterne aspekt af princippet om domstolenes uafhængighed, som, således som Domstolen har understreget, forudsætter, at der findes regler, navnlig om organets sammensætning og udnævnelse, funktionsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer ikke må deltage i behandlingen af en sag, 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 om, at organet er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden«⁶⁴.

88. Jeg henviser også til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols principper, der er redegjort for ovenfor, hvorefter det objektive element i princippet om domstolenes uafhængighed kræver tilstrækkelige garantier til at fjerne enhver rimelig tvivl om organets uafhængighed og for at sikre, at det fremtræder som uafhængigt (jf. punkt 71 i dette forslag til afgørelse).

89. I den foreliggende sag har Kommissionen i tilstrækkelig grad godtgjort, at de omtvistede foranstaltninger tilsidesætter kravene om domstolenes uafhængighed, eftersom de kan udsætte den øverste domstol og dennes dommere for eksterne indgreb og pres fra præsidenten for Republikken Polen i forbindelse med den oprindelige forlængelse og fornyelse af deres tjeneste, hvilket skader domstolens objektive uafhængighed og påvirker dommernes uafhængige domme og afgørelser. Dette er navnlig tilfældet, henset til, at kravet om at ansøge præsidenten for Republikken Polen om forlængelse af pensionsalderen ledsages af en nedsættelse af pensionsalderen⁶⁵.

90. Polen har anerkendt, at den manglende tilladelse fra præsidenten for Republikken Polen om at forlænge en dommers embede ved den øverste domstol efter pensionsalderen ikke er underlagt domstolskontrol.

63 – Dom af 27.2.2018, ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 44), og af 7.2.2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106, præmis 66).

64 – Jf. dom af 19.9.2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, præmis 53).

65 – De omtvistede foranstaltninger er også blevet anset for at være i strid med europæiske og internationale standarder. Jf. f.eks. Europarådets rådgivende dommerkomité (CCJE), Report on judicial independence and impartiality in the Council of Europe Member States in 2017, 7.2.2018, CCJE-BU(2017)11, punkt 158, og United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur, nævnt i fodnote 53, punkt 56.

91. Uanset Polen argumenter vedrørende prærogativerne for præsidenten for Republikken Polen i henhold til den polske forfatning, det system med garantier for domstolenes uafhængighed, der er knæsat i den polske forfatning, og de kriterier, som domstols- og anklagerrådet tager i betragtning, når det udarbejder sin udtalelse som fastsat i artikel 37, stk. 1b, i loven om den øverste domstol, er disse argumenter ikke tilstrækkelige til at fjerne indtrykket af den øverste domstols manglende objektiv uafhængighed, der følger af de omtvistede foranstaltninger and navnlig af, at der ikke er fastsat bindende kriterie i disse foranstaltninger, således som anført af Kommissionen.

92. Hvad angår domstols- og anklagerrådets rolle, er det ubestridt, at rådets udtalelse ikke er bindende. Uanset domstols- og anklagerrådets sammensætning fjerner dets rolle på ingen måde indtrykket af uforholdsmæssigt store beføjelser tillagt præsidenten for Republikken Polen.

93. Endvidere er Polens argumenter, der bygger på de øvrige medlemsstaters lovgivning og reglerne for EU-Domstolen, ikke overbevisende. Som anført af Kommissionen kan de øvrige medlemsstaters ordninger ikke sammenlignes med situationen i Polen, da de fungerer i en anden retlig, politisk og social sammenhæng, og dette har under alle omstændigheder ingen relevans for Polens tilsidesættelse af sine forpligtelser. Henvisningen til EU-Domstolen er også irrelevant, idet der ikke er noget spørgsmål om at ændre reglerne for pensionsalderen for dommerne ved den nævnte domstol, og endvidere upassende, da den er placeret på overnationalt niveau, hvilket medfører en anden ordning end den klassiske tredeling af magten i medlemsstaterne⁶⁶.

94. I lyset af ovenstående grunde bør Kommissionens andet klagepunkt anses for begrundet.

95. Det følger af det ovenstående, at Domstolen bør fastslå, at Republikken Polen har tilsidesat princippet om dommeres uafsættelighed og princippet om domstolenes uafhængighed og dermed har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, idet den har nedsat pensionsalderen for dommere ved den øverste domstol udnævnt som dommere ved denne domstol før den 3. april 2018, og idet den har givet præsidenten for Republikken Polen ret til at forlænge den aktive tjeneste for dommere ved den øverste domstol.

VII. Sagsomkostninger

96. I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

97. Selv om Kommissionens klagepunkter ifølge min løsning skal afvises, for så vidt som de bygger på chartrets artikel 47, bør Kommissionen få medhold i begge klagepunkter, for så vidt som de bygger på artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da Republikken Polen har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og at betale Kommissionens omkostninger.

98. I overensstemmelse med procesreglementets artikel 140, stk. 1, hvorefter de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer hver deres egne omkostninger, bør det pålægges Ungarn at bære sine egne omkostninger.

66 – Jf. D. Kosař, »Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe«, German Law Journal, bind 19, 2018, s. 1567 og 1596.

VIII. Forslag til afgørelse

99. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen fastslår følgende:

- »1) Det fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, idet den har nedsat pensionsalderen for dommere ved den øverste domstol og anvendt den på dommere udnævnt til dommere i denne domstol før den 3. april 2018, og idet den har givet præsidenten for Republikken Polen ret til at forlænge den aktive retslige tjeneste for dommere ved den øverste domstol.
- 2) I øvrigt afvises sagen.
- 3) Republikken Polen bærer sine egne omkostninger og betaler Europa-Kommissionens omkostninger.
- 4) Ungarn bærer sine egne omkostninger.«