



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. EMILIOU
fremsat den 16. februar 2023¹

Sag C-216/21

**Asociația »Forumul Judecătorilor din România«,
YN
mod
Consiliul Superior al Magistraturii**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Curtea de Apel Ploiești (appeldomstolen i Ploiești, Rumænien))

»Præjudiciel forelæggelse – beslutning 2006/928/EF – mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korrupsion – artikel 2 TEU – retsstatsprincippet – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – dommers uafhængighed – national foranstaltning til ændring af reglerne for forfremmelse af dommere i lavere retsinstanser«

I. Indledning

1. »Justice must not only be done, it must also be seen to be done«. Der henvises ofte til denne berømte talemåde ved problemstillinger om domstolens uafhængighed, da kernen i disse problemstillinger vedrører den tillid, som et demokratisk samfunds domstole bør indgyde borgerne².

2. I 2019 godkendte afdelingen for dommere ved Consiliul Superior al Magistraturii (det øverste retsråd, Rumænien, herefter »CSM«) en national bekendtgørelse, hvorved udvælgelsesproceduren, der finder anvendelse ved udnævnelse af dommere ved de lavere retsinstanser i Rumænien (herefter »den anfægtede bekendtgørelse«), blev ændret³. Appellanterne i hovedsagen, Asociația »Forumul Judecătorilor din România«

¹ – Originalsprog: engelsk.

² – Jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«), 15.7.2010, Gazeta-Ukraina-Tsentr mod Ukraine, CE:ECHR:2010:0715JUD001669504, § 32 og den deri nævnte retspraksis, og Menneskerettighedsdomstolen, 3.5.2007, Bochan mod Ukraine, CE:ECHR:2007:0503JUD000757702, § 66. Jf. tillige dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, herefter »dommen i sagen A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed)«, præmis 127 og den deri nævnte retspraksis).

³ – Afgørelse nr. 1348 af 17.09.2019 truffet ved afdelingen for dommere i CSM til godkendelse af bekendtgørelse om organisering og gennemførelse af udvælgelsesproceduren vedrørende forfremmelse af dommere.

(sammenslutningen »forummet for rumænske dommere«) og YN, har ved Curtea de Apel Ploiești (appeldomstolen i Ploiești, Rumænien), der er den forelæggende ret i den foreliggende sag, nedlagt påstand om en delvis annullation af afgørelsen.

3. Appellanterne har gjort gældende, at den reform, der er indført gennem den anfægtede bekendtgørelse, er problematisk derved, at forfremmelsesproceduren, der finder anvendelse for dommere ved de lavere nationale retsinstanter og gennemføres af præsidenter og medlemmer af appeldomstole med henblik på besættelse af stillinger, er baseret på subjektive og skønsmæssige kriterier frem for en objektiv vurdering af de kandidater, der indgår i proceduren, der alene, som tilfældet var inden vedtagelsen af den anfægtede bekendtgørelse, baseres på deres præstation til en skriftlig eksamen.

4. Med den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse ønsker den forelæggende ret svar på, om den relevante reform er forenelig med princippet om domstolenes uafhængighed, som efter rettens opfattelse er fastsat i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) (den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang) og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU (retten til en effektiv retsbeskyttelse), samt retsstatsprincippet som omhandlet i artikel 2 TEU.

5. Med de begrundelser, jeg angiver i det følgende, er det kort sagt min opfattelse, at lovændringer som dem, der er indført ved den anfægtede bekendtgørelse, ikke strider mod princippet om domstolenes uafhængighed.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

6. Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU foreskriver, at »[m]edlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten«.

7. Chartrets artikel 47, stk. 2, med overskriften »Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol« er affattet således:

»Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. [...]«

B. Rumænsk ret

8. Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (lov nr. 303/2004 om statuten for dommere og anklagere) af 28. juni 2004, som bekendtgjort på ny i *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr. 826 af 13. september 2005 (herefter »lov nr. 303/2004«), blev ændret og suppleret ved Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (lov nr. 242/2018 om ændring og færdiggørelse af lov nr. 303/2004 om statuten for dommere og anklagere), af 12. oktober 2018, *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr. 868 af 15. oktober 2018 (herefter »lov nr. 242/2018«), der trådte i kraft den 18. oktober 2018.

9. Artikel 46¹-46³ blev indsat i lov nr. 303/2004 i henhold til lov nr. 242/2018. Det fremgår af disse bestemmelser, at dommere og anklagere udelukkende kan forfremmes på grundlag af en national udvælgelsesprocedure, der består i afholdelsen af en prøve med henblik på at vurdere kandidaternes aktivitet og adfærd i de sidste tre år forud for udvælgelsesproceduren. Fremgangsmåderne for organisering og gennemførelse af udvælgelsesproceduren fastsættes ved en bekendtgørelse, som vedtages af henholdsvis afdelingen for dommere og afdelingen for anklagere i CSM.

10. Den anfægtede bekendtgørelse, der omfatter regler om organisering og gennemførelse af udvælgelsesproceduren vedrørende forfremmelse af aktive dommere, blev vedtaget i medfør af artikel 46¹-46³, i lov nr. 303/2004. Bekendtgørelsen blev godkendt ved afgørelse nr. 1348 af 17. september 2019 afsagt af afdelingen for dommere i CSM.

III. De faktiske omstændigheder, forhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

11. Gennem søgsmål, der er registreret den 12. november 2019, har appellanterne i hovedsagen ved Curtea de Apel Ploiești (appeldomstolen i Ploiești) nedlagt påstand om delvis annullation af afgørelse nr. 1348 af 17. september 2019 truffet af afdelingen for dommere i CSM, hvorved den anfægtede bekendtgørelse blev godkendt. Appellanterne har gjort gældende, at bekendtgørelsen tilsidesætter princippet om domstolenes uafhængighed, og at den er vedtaget uden hensyntagen til de henstillinger, der er fremsat i de talrige rapporter, som EU-Kommissionen har fremlagt i overensstemmelse med den »mekanisme for samarbejde og kontrol« (herefter »MSK«), der blev indført i forbindelse med Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union.

12. Appellanterne har for det første anført, at appeldomstolenes præsidenter opnår for stor indflydelse i medfør af den anfægtede bekendtgørelse, idet udvælgelseskomitéen, der har ansvaret for at gennemføre forfremmelsesproceduren, består af præsidenten for den relevante appeldomstol og andre medlemmer af denne retsinstans, der udvælges til udvælgelseskomitéen efter forslag fra appeldomstolens ledelsesorgan (der tillige omfatter præsidenten). Medlemmerne af udvælgelseskomitéen har de facto tillige ansvar for at træffe afgørelser i appelsager vedrørende afgørelser, der er afsagt af dommerne under deres embede ved lavere retsinstanser, og for at udføre evalueringer af kandidaternes arbejdsindsats, såfremt de opnår forfremmelse til appeldomstolene⁴.

13. Appellanterne har for det andet anført, at den nævnte bekendtgørelse indfører en procedure vedrørende forfremmelse af dommere, som medfører for stor vægt på subjektive vurderinger af kandidaternes aktivitet og adfærd i den treårige periode forud for deres deltagelse i proceduren. Som en del af denne vurdering bedømmer udvælgelseskomitéen alene et mindre antal afgørelser, der er udarbejdet af den enkelte kandidat. Derudover afhænger kandidaternes succes under forfremmelsesproceduren af komitéens subjektive vurderinger af kandidaterne og af udtalelser om kandidaternes aktivitet og adfærd fra kandidaternes kolleger frem for meritbaserede kriterier.

14. Appellanterne i hovedsagen er af den opfattelse, at de ændringer, der er indført i medfør af den anfægtede bekendtgørelse, kan give anledning til hierarkisk underordning over for medlemmer af appeldomstolene, idet kandidaterne med henblik på at opnå forfremmelse kan være tilskyndet til at indtage en underdanig position over for præsidenterne og øvrige medlemmer af appeldomstolenes udvælgelseskomitéer.

⁴ – For yderligere oplysninger om sammensætningen af de kommissioner, der er ansvarlige for at udføre de periodiske evalueringer af dommere, jf. artikel 39, stk. 3, i lov nr. 303/2004.

15. Curtea de Apel Ploiești (appeldomstolen i Ploiești) har som følge af usikkerhed om, hvorvidt reformen, der er gennemført ved den anfægtede bekendtgørelse, er forenelig med EU-retten, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal [MSK] anses for en retsakt udstedt af en EU-institution som omhandlet i artikel 267 TEUF, som kan fortolkes af Den Europæiske Unions Domstol? Er indholdet, karakteren og varigheden af [MSK] omfattet af anvendelsesområdet for traktaten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union [...] [⁵]? Er kravene i de rapporter, der udarbejdes inden for rammerne af MSK, bindende for [Rumænien]?
- 2) Kan princippet om domstolenes uafhængighed, der er fastsat i artikel 19, [stk. 1], andet afsnit, [TEU], i artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder og i praksis fra Den Europæiske Unions Domstol, med henvisning til artikel 2 TEU, fortolkes således, at det også omfatter procedurer vedrørende forfremmelse af aktive dommere?
- 3) Tilsidesættes dette princip, såfremt der oprettes et system for forfremmelse til den højere retsinstans baseret udelukkende på en summarisk vurdering af aktiviteten og adfærden, som foretages af en komité, der består af præsidenten og dommere ved retsinstansen med ansvar for retslig kontrol, og som særskilt ud over den periodiske vurdering af dommere også varetager vurdering af dommere med henblik på deres forfremmelse og kontrol af deres domme?
- 4) Tilsidesættes princippet om domstolenes uafhængighed, der er fastsat i artikel 19, [stk. 1], andet afsnit, [TEU], i artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder og i praksis fra Den Europæiske Unions Domstol, med henvisning til artikel 2 TEU, såfremt [Rumænien] ikke overholder EU-rettens [principper om] forudsigelighed og retssikkerhed, idet den i over ti år havde accepteret og overholdt MSK og MSK-rapporterne, men efterfølgende, uden varsel og i modstrid med MSK-henstillingerne, har ændret proceduren vedrørende forfremmelse af dommere uden ledelsesfunktioner?«

16. Anmodningen om præjudiciel afgørelse af 16. februar 2021 blev modtaget af Domstolen den 6. april 2021. Forummet for rumænske dommere, CSM, den polske regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen. Der er ikke afholdt retsmøde i den foreliggende sag.

IV. Bedømmelse

17. Den foreliggende sag giver for første gang Domstolen anledning til at vurdere betydningen af Domstolens praksis vedrørende princippet om dommeres uafhængighed i forbindelse med de forfremmelsesprocedurer, der er gældende for dommerne, og at undersøge, om en reform som den, der er indført i Rumænien ved den anfægtede bekendtgørelse, er forenelig med kravene, der er fastsat i denne praksis.

18. Jeg vil, før jeg behandler de præjudicielle spørgsmål, kortfattet redegøre for de faktuelle omstændigheder, der er relevante i den foreliggende sag.

⁵ – Undertegnet af Rumænien i Luxembourg den 25.4.2005 (EUT 2005, L 157, s. 11).

A. Sagens baggrund og foreløbige bemærkninger

19. Der blev under forhandlingerne, der førte til Rumæniens tiltrædelse af Unionen i 2007, givet udtryk for bekymring for alvorlige mangler i retssystemet og for bekæmpelsen af korruption i denne stat⁶. Som følge af disse bekymringer traf Kommissionen i medfør af artikel 37 og 38, i akten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår⁷ en beslutning⁸, hvori Kommissionen understregede, at retsstatsprincippet er en grundlæggende forudsætning for tiltrædelsen af enhver stat i Unionen⁹, og fastslog, at samtlige medlemsstater skal have et uafhængigt og upartisk retssystem¹⁰. Med beslutningen blev MSK oprettet som en overgangsforanstaltning for at lette Rumæniens fortsatte bestræbelser på at reformere retsvæsenet og intensivere bekæmpelsen af korruption i årene, der fulgte efter statens tiltrædelse af Unionen.

20. Kommissionen udarbejder nærmere bestemt periodiske rapporter på grundlag af MSK-beslutningen. Formålet med rapporterne er periodiske vurderinger af Rumæniens fremskridt på retsområdet for så vidt angår opfyldelsen af specifikke benchmarks (herefter »de fastsatte benchmarks«)¹¹, der præciserer de konkrete tilsagn, som medlemsstaten har givet, og de forpligtelser, som medlemsstaten har accepteret, efter afslutningen af tiltrædelsesforhandlingerne, navnlig med hensyn til beskyttelse og forbedring af domstolenes uafhængighed overalt i medlemsstaten¹².

21. Både nationalt og i EU-sammenhæng har der i denne forbindelse været særlig fokus på, om de nationale dommers uafhængighed er tilstrækkeligt beskyttet ved de nylige reformer af retssystemet i Rumænien. Allerede i 2019 blev Domstolen forelagt en række sager om ændringer, der var vedtaget i Rumænien i 2018 og 2019, vedrørende straffe- og disciplinærsager, der kan indledes over for medlemmer af det rumænske retsvæsen, og det civile retlige erstatningsansvar, som medlemmerne er underlagt.

22. Domstolen vurderede ændringsbestemmelsernes forenelighed med princippet om domstolenes uafhængighed i dommen i sagen *Asociația »Forumul Judecătorilor din România«* m.fl.¹³. Ved dommen fastslog Domstolen tillige, at MSK-beslutningen og de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af beslutningen, er retsakter vedtaget af en EU-institution, som kan fortolkes af Domstolen. Domstolen har tillige fastslået, at Rumænien er bundet i alle enkeltheder af MSK-beslutningen og de relevante benchmarks i MSK, der har til formål at sikre, at medlemsstaten overholder det i artikel 2 TEU fastsatte retsstatsprincip. Domstolen har tillige konstateret, at Rumænien er forpligtet til at træffe

⁶ – Denne bekymring afspejles i bilag IX til akten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår (jf. navnlig bilagets punkt 3, der vedrører vedtagelsen og gennemførelsen af en handlingsplan og strategi for reform af retsvæsenet).

⁷ – EUT 2005, L 157, s. 203.

⁸ – Beslutning 2006/928/EF af 13.12.2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption (EUT 2006, L 354, s. 56) (herefter »MSK-beslutningen«).

⁹ – Jf. anden, fjerde og sjette betragtning til MSK-beslutningen.

¹⁰ – Jf. tredje betragtning til MSK-beslutningen.

¹¹ – Jf. dom af 18.5.2021, *Asociația »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, herefter »dommen i sagen *Asociația »Forumul Judecătorilor din România«* m.fl.«, præmis 175).

¹² – *Ibidem*, præmis 170.

¹³ – Der blev alene afsagt én dom i samtlige sager, men generaladvokat Bobek forfattede to forslag til afgørelse (et i *Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice*, C-397/19, EU:C:2020:747, og et andet i *Asociația »Forumul Judecătorilor din România«* m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 og C-355/19, EU:C:2020:746).

passende foranstaltninger med henblik på at opfylde disse mål under behørig hensyntagen til de krav og henstillinger, der er formuleret i de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af MSK-beslutningen¹⁴.

23. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse blev registreret få uger før, der blev afsagt dom i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl.¹⁵. Jeg anfører dog, at den forelæggende ret i det første præjudicielle spørgsmål igen anmoder om afklaring af karakteren og retsvirkningerne af MSK-beslutningen og rapporterne, der er vedtaget i medfør heraf.

24. Da Domstolen allerede har givet svar på spørgsmålet i denne foregående dom, behandles i overensstemmelse med Domstolens anmodning alene de tre resterende spørgsmål i dette forslag til afgørelse.

25. Min bedømmelse struktureres som følger. Indledningsvis vil jeg beskrive anvendelsesområdet for og relevansen af de EU-retlige bestemmelser, der henvises til i den forelæggende rets anmodning om præjudiciel afgørelse (B). Jeg vil tillige behandle de indsigelser mod Domstolens kompetence, som CSM og den polske regering har fremsat (C). Herefter vil jeg redegøre for Domstolens praksis om domstolenes uafhængighed (som den kan udledes af dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. og andre sager) og forklare, hvorfor der efter min opfattelse tillige er behov for tilstrækkelige garantier for domstolenes uafhængighed i forbindelse med procedurer vedrørende forfremmelse af aktive dommere (det andet spørgsmål) (D). Med udgangspunkt i denne praksis vil jeg, med forbehold for den national rets efterprøvelse, anføre begrundelserne for min vurdering, hvorefter en ændring som den, der er indført ved den anfægtede bekendtgørelse, *ikke* tilsidesætter princippet om domstolenes uafhængighed (det tredje spørgsmål) (E). Slutteligt vil jeg behandle den forelæggende rets tvivl om, hvorvidt den relevante reform strider mod henstillingerne, der er indeholdt i visse af de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet i medfør af MSK (det fjerde spørgsmål).

B. De relevante bestemmelser i EU-retten: artikel 2 og artikel 19, stk. 1, TEU og/eller chartrets artikel 47

26. I de præjudicielle spørgsmål anføres artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, chartrets artikel 47 og artikel 2 TEU som de relevante EU-retlige bestemmelser, der skal danne udgangspunkt for vurderingen af, om den anfægtede bekendtgørelse er forenelig med EU-retten. Det fremgår klart af Domstolens praksis, at der er sammenhæng mellem de nævnte bestemmelser. Domstolen har da også fastslået, at betingelsen om retternes uafhængighed, som er uløseligt forbundet med udøvelsen af dømmende myndighed, er en grundlæggende del af retten til en effektiv retsbeskyttelse (artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og af den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang (chartrets artikel 47, stk. 2), der har afgørende betydning som garant for bl.a. bevarelsen af medlemsstaternes fælles værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, herunder navnlig

¹⁴ – Jf. dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (domskonklusionens punkt 1 og 2).

¹⁵ – Det bør for fuldstændighedens skyld nævnes, at en række andre sager har været anlagt ved Domstolen vedrørende organiseringen af domstolssystemet i Rumænien og nærmere bestemt spørgsmålet om, hvorvidt princippet om domstolenes uafhængighed er til hinder for, at en national forfatningsdomstol under udøvelsen af sin konstitutionelle kompetence træffer afgørelse vedrørende lovligheden af sammensætningen af dommerkollegier i den nationale øverste ret (jf. dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, herefter »dommen i sagen Euro Box Promotion m.fl.«).

retsstatsprincippet¹⁶. Det er således åbenbart, at der inden for Unionens retsorden kun findes et enkelt princip om dommeres uafhængighed, og at indholdet af artikel 19, stk. 1, TEU og chartrets artikel 47 i alt væsentligt er det samme for så vidt angår domstolenes uafhængighed¹⁷.

27. Da der imidlertid forefindes disse særskilte retsgrundlag, og da artikel 19 TEU og chartrets artikel 47 varetager forskellige funktioner, kan der opstå behov for, at Domstolen foretager forskellige bedømmelser med henblik på at afklare, om reglerne er forenelige med princippet om domstolenes uafhængighed.

28. Generaladvokat Bobek har i denne sammenhæng konstateret¹⁸, at artikel 19 TEU har et bredt anvendelsesområde. Medlemsstaterne skal i henhold hertil bl.a. »tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse«, der primært vedrører de strukturelle og systemiske elementer i de nationale retlige rammer frem for elementer, der er knyttet til konkrete sager eller individuelle dokumenter. Derudover er tærsklen for, hvornår artikel 19, stk. 1, TEU, er overtrådt, relativt høj. Bestemmelsen har ikke til formål at dække alle tænkelige problemstillinger i forhold til de nationale domstole, men alene problemstillinger af en sådan tyngde og/eller systemisk karakter, at de kan påvirke driften af et velfungerende nationalt retsvæsen og derved bringe den pågældende medlemsstats mulighed for at tilbyde borgerne tilstrækkelige retsmidler i fare.

29. Formålet med chartrets artikel 47 er derimod at beskytte enhver parts individuelle adgang til effektive retsmidler og en retfærdig rettergang for en »uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov«. For at efterprøve en domstols »uafhængighed« kræves der i denne sammenhæng en uddybende og konkret vurdering af alle relevante omstændigheder i sagen, mens strukturelle forhold eller systemiske træk ved det nationale retsvæsen kun er relevante, for så vidt som de kan have betydning for den enkelte retssag¹⁹. Visse betingelser skal dog være opfyldt, før man kan gøre chartrets artikel 47 gældende. Det er da også en forudsætning for chartrets generelle anvendelse, at den foreliggende situation er omfattet af anvendelsesområdet for EU-retten²⁰. Derudover er det principielt alene muligt at føre sag om tilsidesættelse af chartrets artikel 47 på grundlag af individuelle rettigheder, der er beskyttet under EU-retten.

30. Forskellene mellem artikel 19, stk. 1, TEU og chartrets artikel 47 for så vidt angår anvendelsesområde og formål samt de betingelser, der er en forudsætning for anvendelsen af bestemmelserne, medfører, at det grundlæggende er muligt at føre to forskellige slags sager ved Domstolen om nationale bestemmelsers forenelighed med princippet om domstolenes uafhængighed²¹. Der føres for det første sager, hvor et individ anlægger sag vedrørende domstolenes uafhængighed i forbindelse med en enkeltstående hændelse under omstændigheder, hvor den pågældende anser sine individuelle rettigheder, der er beskyttet gennem EU-retten, for

¹⁶ – Jf. dom af 6.10.2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁷ – Jf. bl.a. generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:403, punkt 162), og Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2021:557, punkt 36). Jf. tillige generaladvokat Hogans forslag til afgørelse Repubblica (C-896/19, EU:C:2020:1055, punkt 45 og 46), og generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse i de forenede sager A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:551, punkt 85).

¹⁸ – Jf. generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 og C-355/19, EU:C:2020:746, punkt 183-225), i de forenede sager Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:403, punkt 162-169), og Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2021:557, punkt 36-41).

¹⁹ – Ibidem.

²⁰ – Jf. chartrets artikel 51, stk. 1.

²¹ – Jf. generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 og C-355/19, EU:C:2020:746, punkt 236 og 237).

at være blevet tilsidesat. I sådanne sager vil domstolens uafhængighed sædvanligvis blive vurderet med udgangspunkt i chartrets artikel 47. Der føres for det andet sager, der ikke angår en konkret tilsidesættelse af individets ret til en retfærdig rettergang, men derimod en bedømmelse af, om lovbestemmelser eller strukturelle elementer, der er vedtaget i medlemsstaterne, er »abstrakt« forenelige med EU-retlige krav. Under sådanne omstændigheder anvender Domstolen sædvanligvis artikel 19, stk. 1, TEU som sit væsentligste eller eneste benchmark²².

31. Den foreliggende sag er en smule usædvanlig. På den ene side fremgår det af sagsakterne, at sagen ikke er anlagt af appellanterne i hovedsagen, fordi deres individuelle rettigheder, der er beskyttet gennem EU-retten, er tilsidesat, men derimod med den begrundelse, at reformen, der er indført i forbindelse med den anfægtede bekendtgørelse, skaber en problemstilling af systemisk, tværgående karakter. Appellanterne ønsker en »abstrakt« vurdering af reformens forenelighed med princippet om domstolens uafhængighed. Det er på den anden side vanskeligt at lægge til grund, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, er det grundlæggende eller eneste benchmark for vurderingen, og at chartrets artikel 47 dermed ikke har betydning i den foreliggende sag. Som generaladvokat Bobek gav udtryk for i sit forslag til afgørelse Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl.²³, er de nationale bestemmelser, der er omtvistede i hovedsagen, kendetegnet derved, at de, som jeg har forklaret i del A ovenfor, primært blev vedtaget af Rumænien i forbindelse med den »nationale gennemførelse« af MSK-beslutningen og akten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår. Der er således tale om en medlemsstats (her Rumæniens) adfærd i forbindelse med en gennemførelse af dennes forpligtelser i henhold til EU-retten, hvorved medlemsstaten handler inden for anvendelsesområdet for EU-retten med den konsekvens, at chartret finder anvendelse.

32. Jeg deler generaladvokat Bobeks opfattelse, hvorved denne konkrete omstændighed fører til et andet scenario end det, der er skitseret i punkt 29 ovenfor, hvorefter chartrets bestemmelser (herunder dets artikel 47) – der har samme værdi som traktaternes bestemmelser²⁴ – kan anvendes af Domstolen som objektive kontrolparametre eller benchmarks ved vurderingen af, om Rumæniens gennemførelse af EU-retlige krav er forenelig, men derimod ikke ved en vurdering af, om individuelle rettigheder er tilsidesat (da det som nævnt ovenfor ikke er gjort gældende, at sådanne rettigheder tilsidesættes her).

33. Efter min opfattelse kan det udledes heraf, at den foreliggende sag er omfattet af den anden sagstype, der er beskrevet i punkt 30 ovenfor, idet den, med henblik på vurderingen af, om den reform, der er indført gennem den anfægtede bekendtgørelse, er forenelig med EU-retten, forudsætter en abstrakt efterprøvelse med udgangspunkt i princippet om domstolens uafhængighed frem for en konkret vurdering af en angivelig tilsidesættelse af individuelle rettigheder. Som følge af den foreliggende sags konkrete kontekst (hvor Rumænien er forpligtet af

²² – Jeg vil for fuldstændighedens skyld tilføje, at Domstolen uafhængigt af, hvilken af de to bestemmelser (artikel 19 TEU eller chartrets artikel 47) den lægger til grund, sædvanligvis ikke udfører en bedømmelse i lyset af artikel 2 TEU (retsstatsprincippet), selv om denne bestemmelse selvfølgelig afspejles i de førstnævnte bestemmelser, er relevant for Domstolens vurdering og rent faktisk ofte bedømmes i sammenhæng med artikel 19, stk. 1, TEU og/eller chartrets artikel 47. Begge disse bestemmelser kan således betragtes som direkte udtryk for artikel 2 TEU, idet retsstatsprincippet – som én af de værdier, som Unionen bygger på – er sikret ved retten til en effektiv domstolsbeskyttelse og den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, der som én af deres væsentlige iboende bestanddele har princippet om domstolens uafhængighed (artikel 19 TEU) og den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang (chartrets artikel 47) (jf. i denne retning, dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, herefter »dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed)«, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis), og af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 108). Jf. tillige generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 og C-355/19, EU:C:2020:746, punkt 225).

²³ – Generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 og C-355/19, EU:C:2020:746, punkt 198-200).

²⁴ – Jf. artikel 6, stk. 1, TEU.

MSK, mens chartret finder anvendelse ved at skygge vedtagelsen af de lovgivningsmæssige valg, som Rumænien foretager på grundlag heraf), er det imidlertid min opfattelse, at ikke alene artikel 19, stk. 1, TEU, men derimod både chartrets artikel 47, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 2 TEU, kan anses for relevante benchmarks for vurderingen²⁵.

C. Domstolens kompetence

34. CSM og den polske regering har fremsat en række indsigelser, hvormed de i det væsentlige har gjort gældende, at de spørgsmål, der er forelagt Domstolen, bør afvises, idet sidstnævnte ikke har kompetence til at behandle dem. Det er disse parters opfattelse, at tilrettelæggelsen af domstolssystemet – herunder gennemførelsen af udvælgelsesproceduren vedrørende forfremmelse af nationale dommere – er omfattet af medlemsstaternes enekompetence uden for anvendelsesområdet for EU-retten. Det er således deres opfattelse, at området ikke er omfattet af Domstolens kompetence.

35. Efter min vurdering kan disse argumenter ikke tages til følge, og de kan umiddelbart afvises. Som jeg har anført i punkt 31 ovenfor, blev den anfægtede bekendtgørelse vedtaget i Rumænien, mens denne stat var underlagt MSK. Bekendtgørelsen må derfor betragtes som en »gennemførelse« af de forpligtelser, der påhviler Rumæniens i medfør af MSK, idet sidstnævnte er en retsakt vedtaget af en EU-institution og dermed bindende i alle enkeltheder for medlemsstaten²⁶. Det kan dermed ikke lægges til grund, at den foreliggende sag falder under for anvendelsesområdet for EU-retten.

36. De indsigelser, som CSM og den polske regering har fremsat, er bestemt ikke nye, og bl.a. den polske regering har reelt tidligere fremsat disse i en række sager, der ligeledes vedrørte domstolens uafhængighed²⁷.

37. I disse tidligere sager har Domstolen behandlet indsigelserne konsistent og har påpeget, at det, selv om organiseringen af retsvæsenet i medlemsstaterne hører under disses kompetence, er fastslået, at medlemsstaterne, når de udøver denne kompetence, er forpligtede til at overholde de forpligtelser, der er afledt af EU-retten, herunder de forpligtelser, der følger af artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, TEU²⁸.

38. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortsat netop medlemsstaternes forpligtelser, der kan udledes af disse bestemmelser, sammenholdt med chartrets artikel 47 og MSK-beslutningen, og spørgsmålet om, hvorvidt de omtvistede nationale bestemmelser reelt er i overensstemmelse med forpligtelserne. Indsigelserne, som CSM og den polske regering har fremsat, vedrører tillige i det væsentlige det faktiske anvendelsesområde for princippet om domstolens uafhængighed, som det er defineret i medfør af artikel 19, stk. 1, andet

²⁵ – En tilsvarende løsning blev formuleret i generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 og C-355/19, EU:C:2020:746, punkt 226). Jf. tillige generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395, punkt 42 og 53).

²⁶ – Jf. punkt 22 ovenfor.

²⁷ – Jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed). Jf. tillige dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234), og af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153).

²⁸ – Jf. i denne retning dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

afsnit, TEU og chartrets artikel 47, sammenholdt med artikel 2 TEU, og dermed fortolkningen af disse bestemmelser. Som Domstolen har fastslået, er fortolkninger af en sådan karakter utvivlsomt omfattet af Domstolens kompetence i medfør af artikel 267 TEUF²⁹.

D. Domstolenes uafhængighed og procedurer vedrørende forfremmelse af aktive dommere (det andet præjudicielle spørgsmål)

39. Den forelæggende ret beder med sit andet præjudicielle spørgsmål nærmere bestemt Domstolen om at afklare, hvorvidt princippet om domstolenes uafhængighed skal fortolkes således, at det også omfatter procedurer vedrørende forfremmelse af aktive dommere.

40. Jeg erindrer om, at CSM er af den opfattelse, at det andet præjudicielle spørgsmål bør afvises, da det allerede er så klart besvaret ifølge Domstolens praksis, at der ikke er anledning til nogen rimelig tvivl. I denne forbindelse skal det blot anføres, at denne omstændighed, hvis den kan bekræftes, alene vil medføre, at Domstolen træffer afgørelse ved kendelse i henhold til procesreglementets artikel 99, hvorimod den ikke er til hinder for, at den nationale ret forelægger det præjudicielle spørgsmål, og ikke medfører, at det forelagte spørgsmål afvises³⁰. Efter min opfattelse er der således ikke grundlag for, som CSM har gjort gældende, at afvise det andet præjudicielle spørgsmål.

41. Med henblik på at besvare dette spørgsmål vil jeg først redegøre for Domstolens praksis vedrørende nationale dommers uafhængighed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, sammenholdt med artikel 2 TEU (1), hvorefter jeg forklarer, hvorfor princippet om dommers uafhængighed efter min opfattelse finder anvendelse på de forfremmelsesprocedurer, som dommerne er underlagt (2).

1. Praksis om domstolenes uafhængighed

42. Indledningsvis skal det anføres, at det ikke kan udledes af hverken artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU eller chartrets artikel 47, at medlemsstaterne skal vedtage en bestemt model for organiseringen af deres retsvæsen. Formålet med bestemmelserne er derimod at hindre nationale bestemmelser om organiseringen af retsvæsenet, der i de relevante medlemsstater modvirker beskyttelsen af retstatsprincippet i henhold til artikel 2 TEU³¹. I Domstolens praksis vedrørende princippet om domstolenes uafhængighed fokuseres således på de mindstekrav, som de nationale systemer skal opfylde. Mindstekravene kan navnlig ikke ligge under det beskyttelsesniveau, der er fastsat ved artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), som fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol³².

43. Domstolen har i denne forbindelse konstateret, at begrebet domstolenes uafhængighed omfatter to aspekter. Det første, eksterne, aspekt kræver, at den pågældende ret eller 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 den således er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dens

²⁹ – Ibidem, præmis 69.

³⁰ – Jf. dommen i sagen Euro Box Promotion m.fl. (præmis 138 og den deri nævnte retspraksis).

³¹ – Jf. i denne retning dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (præmis 189). Jf. tillige i denne henseende kendelse af 7.11.2022, FX m.fl. (Retsvirkningen af afgørelser fra en forfatningsdomstol III) (C-859/19, C-926/19 og C-929/19, EU:C:2022:878, præmis 109).

³² – Jf. dommen i sagen A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (præmis 118).

medlemmers uafhængige bedømmelse i fare og påvirke deres afgørelser. Det andet, interne, aspekt hænger for sin del 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. Dette aspekt fordrer objektivitet og en fuldstændig mangel på interesse i sagens udfald ud over den strikte anvendelse af retsregler³³. De to aspekter er selvsagt nært forbundne³⁴.

44. Domstolen har i denne henseende udformet et simpelt kriterium, der i alt væsentligt fordrer, at alle regler og navnlig de regler, der vedrører såvel sammensætningen af, eller udnævnelsen til, en retsinstans eller et organ, der udfører retslige funktioner, som funktionsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer kan vige deres sæde, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes, gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden med hensyn til organets uimodtagelighed for påvirkninger udefra og neutralitet i forhold til de interesser, som står over for hinanden³⁵. Domstolen har tillige påpeget, at dommere skal være beskyttet mod påvirkninger, herunder ikke blot mod enhver direkte indflydelse i form af instrukser, men ligeledes mere indirekte former for indflydelse, som kan påvirke de pågældende dommeres afgørelser³⁶.

45. Domstolen har i flere på hinanden følgende domme bekræftet, at princippet om domstolens uafhængighed har et bredt anvendelsesområde. Det finder anvendelse på regler vedrørende udnævnelse af dommere³⁷, betingelserne, hvorunder deres ansættelse udvikler sig og ophører (herunder ændringer af deres løn³⁸, afskedigelser³⁹, disciplinærsystemet⁴⁰ eller straffesager⁴¹, som føres mod en dommer og dommeres mulighed for at fortsætte ansættelsen som dommer ud over sædvanlig pensionsalder⁴²). Princippet finder derudover også anvendelse på bestemmelser, der regulerer deres forflytninger til en højere retsinstans ved justitsministeren. Sådanne regler bør omfatte de nødvendige garantier navnlig med henblik på at undgå, at forflytninger anvendes som et middel til at udøve politisk kontrol over indholdet af retsafgørelser⁴³.

³³ – Jf. bl.a. dom af 5.11.2019, Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed) (C-192/18, EU:C:2019:924, herefter »dommen i sagen Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed)«, præmis 108-110 og den deri nævnte retspraksis).

³⁴ – Jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 3.5.2011, Sutyagin mod Rusland, CE:ECHR:2011:0503JUD003002402, § 183.

³⁵ – Jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).

³⁶ – Ibidem, præmis 112. Jf. tillige bl.a. dommen i sagen Euro Box Promotion m.fl. (præmis 225 og 226 og den deri nævnte retspraksis).

³⁷ – Jf. dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 121), og af 6.10.2021, W.Ż. (W.Ż t) (C-487/19, EU:C:2021:798).

³⁸ – Jf. dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

³⁹ – Jf. navnlig dom af 19.9.2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, præmis 51). Jf. tillige dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (præmis 75) og i sagen Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed) (præmis 112 og 113).

⁴⁰ – Jf. dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 67). Jf. tillige dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (præmis 199), hvori Domstolen bemærkede, at det endvidere er væsentligt, at det organ, der har kompetence til at gennemføre undersøgelserne og føre disciplinærsagen, handler objektivt og upartisk under varetagelsen af sine opgaver, og at dette organ med henblik herpå er beskyttet mod enhver udefrakommende indflydelse.

⁴¹ – Jf. dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (præmis 213).

⁴² – For pensionering af højesteretsdommere i Polen, jf. dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed). For pensionering af dommere ved de almindelige domstole i Polen, jf. dommen i sagen Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed).

⁴³ – Jf. dom af 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931, præmis 73).

2. Om anvendelsen på procedurer vedrørende forfremmelse af aktive dommere

46. Som følge af den praksis, jeg netop har gengivet, er jeg ikke i tvivl om, og parterne i sagen har ikke anfægtet, at princippet om dommers uafhængighed finder anvendelse på de forfremmelsesprocedurer, hvori dommere indgår. Eksemplerne, der er oplistet i punkt 45 ovenfor, afspejler, at Domstolen allerede har anvendt princippet på en lang række aspekter og komponenter vedrørende den strukturelle organisering af nationale retter, og at det skal fortolkes således, at det har et bredt anvendelsesområde. Domstolen har navnlig allerede konstateret, at der er behov for de nødvendige garantier for domstolens uafhængighed i relation til regler vedrørende udnævnelse af dommere, deres overflyttelse til højere retsinstanser og de generelle betingelser for udvikling og ophør af deres ansættelsesforhold. Procedurer vedrørende forfremmelse mellem retsinstanser på forskellige niveauer vedrører netop måden, hvorpå dommere ved de lavere retsinstanser udvælges med henblik på udnævnelse eller overflyttelse til højere retsinstanser⁴⁴. Derudover er de en del af betingelserne for udvikling og ophør af dommers ansættelsesforhold. Det må derfor være påkrævet, at de er i overensstemmelse med princippet om domstolens uafhængighed⁴⁵.

47. Som følge af disse omstændigheder er det min opfattelse, at chartrets artikel 47 og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU, skal fortolkes således, at princippet om domstolens uafhængighed tillige finder anvendelse på procedurer vedrørende forfremmelse af aktive dommere.

E. Tilsidesættes princippet om domstolens uafhængighed ved en reform som den, Rumænien har indført (det tredje og det fjerde spørgsmål)?

48. Den forelæggende ret ønsker med sit tredje og fjerde spørgsmål svar på, om en reform som den, Rumænien har indført gennem den anfægtede bekendtgørelse, er forenelig med princippet om domstolens uafhængighed. Retten ønsker tillige afklaring af, om en sådan reform strider mod henstillingerne, der er indeholdt i de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet i overensstemmelse med MSK.

49. Jeg vil fremsætte tre indledende bemærkninger, inden jeg behandler disse spørgsmål.

50. CSM har for det første gjort gældende, at det tredje og det fjerde spørgsmål bør afvises, idet de er fremsat på grundlag af en fejlagtig opfattelse af den forfremmelsesprocedure, der er omtvistet i hovedsagen. Jeg anfører i denne henseende, at der ifølge fast retspraksis er 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 relevante⁴⁶. Endvidere vedrører CSM's

⁴⁴ – Det ville efter min opfattelse være absurd at behandle forfremmelsesprocedurer anderledes end afgørelser om udnævnelser. Medlemsstaterne ville, uden en saglig begrundelse for uoverensstemmelsen, være forpligtede til at sikre domstolens uafhængighed i forbindelse med den første ansættelse af dommere i lavere retsinstanser, men derimod ikke i relation til den efterfølgende udvælgelse med henblik på overflytning til højere retsinstanser.

⁴⁵ – Jeg påpeger, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har tilkendegivet, at procedurer vedrørende forfremmelse af dommere har betydning for retsvæsenets uafhængighed, og har dermed indirekte givet udtryk for, at princippet om domstolens uafhængighed finder anvendelse på disse procedurer (jf. Menneskerettighedsdomstolen, 15.9.2015, Tsanova-Gecheva mod Bulgarien, CE:ECHR:2015:0915JUD004380012, § 104). Jf. tillige Resolution CM/Rec(2010)12, der blev vedtaget af Europarådets Ministerudvalg 17.11.2010 og begrundelsen »Judges: independence, efficiency and responsibilities« (der er tilgængelig på: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>), punkt 49: »the independence of judges should be preserved not just when they are appointed but throughout their careers. The term »career« includes promotion [...]«.

⁴⁶ – Jf. dommen i sagen Euro Box Promotion m.fl. (præmis 139 og den deri nævnte retspraksis).

anbringender, hvorefter det tredje og det fjerde forelagte spørgsmål bør afvises, reelt indholdet af spørgsmålene og Domstolens forventede svar. Som følge heraf bør det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål efter min opfattelse antages til realitetsbehandling.

51. For det andet medfører den omstændighed, at der, som omtalt i del B ovenfor, i den foreliggende sag er behov for en abstrakt efterprøvelse af⁴⁷, om reformen, der er indført gennem den anfægtede bekendtgørelse, er forenelig med EU-retten, ikke, at den blotte mulighed for misbrug af proceduren, der er indført gennem reformen, bevirker, at proceduren må forkastes. Som generaladvokat Bobek har anført⁴⁸, skal der fremlægges overbevisende argumenter for Domstolen med hensyn til, hvordan en model som den, der er omtvistet i hovedsagen, konkret og specifikt kan bringe domstolens uafhængighed i fare.

52. I overensstemmelse med det kriterium, som jeg har skitseret i punkt 44 ovenfor, skal de problemstillinger, der fremføres i denne sammenhæng, nærmere bestemt give anledning til berettiget tvivl hos enkeltindivider om, hvorvidt de relevante dommere agerer uafhængigt og upartisk; i modsat fald foreligger der ikke et strukturelt problem med hensyn til domstolens uafhængighed. Som Domstolen har påpeget med henvisning til Menneskerettighedsdomstolens faste praksis skal der ved afgørelsen af, om en retsinstans er »uafhængig« bl.a. tages hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt organet »fremstår uafhængigt«, idet det er selve den tillid, som enhver domstol skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund, der står på spil. Det væsentligste er således, hvilken opfattelse borgerne med rette kan få af de relevante tiltag⁴⁹. Tiltagene skal betragtes som en helhed, da visse elementer i proceduren eller systemet, der kan forekomme problematiske ved første øjekast, kan opvejes af andre elementer⁵⁰.

53. For det tredje tilkommer det i sidste ende den forelæggende ret at vurdere, om der foreligger et strukturelt problem vedrørende domstolens uafhængighed i den foreliggende sag, efter at den har foretaget de vurderinger, der er påkrævet til dette formål. Det skal nemlig påpeges, at artikel 267 TEUF ikke giver Domstolen kompetence til at anvende EU-retlige regler på et bestemt tilfælde, men kun til at udtale sig om fortolkningen af traktaterne og retsakter vedtaget af EU-institutionerne. I henhold til fast retspraksis kan Domstolen imidlertid som led i det retslige samarbejde, der er indført ved artikel 267 TEUF, og på grundlag af sagsakterne forsyne en national ret med de EU-retlige fortolkningselementer, der kan være hensigtsmæssige for den ved vurderingen af den ene eller den anden EU-retlige bestemmelses virkninger⁵¹.

54. Efter disse afklaringer skal det anføres, at forfremmelsesproceduren for dommere, der er ansat i lavere retsinstanser i Rumænien, består af to trin ifølge den forelæggende rets forklaring. Det første trin, der er omfattet af den anfægtede bekendtgørelses kapitel II, benævnes »forfremmelser på stedet«. Dette trin udføres på grundlag af en skriftlig prøve, der er udarbejdet med henblik på at

⁴⁷ – Jf. punkt 31 og 33 ovenfor.

⁴⁸ – Jf. generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 og C-355/19, EU:C:2020:746, punkt 247 og 248).

⁴⁹ – Jf. dommen i sagen A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (præmis 127), der, i denne retning, henviser til Menneskerettighedsdomstolen, 6.11.2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá mod Portugal, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 og den deri nævnte retspraksis, og Menneskerettighedsdomstolen, 21.6.2011, Fruni mod Slovakiet, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141.

⁵⁰ – Jeg deler Kommissionens opfattelse, hvorefter vurderingen af, om reformen, der er indført gennem den anfægtede bekendtgørelse, er forenelig med princippet om domstolens uafhængighed, først og fremmest beror på den samlede betydning af enkeltelementerne i denne reform.

⁵¹ – Jf. dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (præmis 201 og den deri nævnte retspraksis).

teste såvel kandidaternes teoretiske viden som deres praktiske færdigheder. De kandidater, der består prøven, opnår herefter en højere faglig karakter, men fortsætter reelt i samme stilling⁵².

55. Andet trin, som benævnes »faktisk forfremmelse«, reguleres af bekendtgørelsens kapitel III. Det giver kandidater, der allerede er blevet forfremmet »på stedet«, og som har den fornødne faglige karakter, mulighed for faktisk overførsel til en regional retsinstans eller appeldomstol⁵³.

56. Appellanterne i hovedsagen forholder sig ikke til det første trin i forfremmelsesproceduren, dvs. forfremmelser »på stedet«. De ønsker alene at gøre indsigelse mod reglerne under procedurens andet trin (proceduren for »faktisk forfremmelse«), hvorunder udvælgelseskomitéen evaluerer kandidaternes arbejde og adfærd i løbet af de seneste tre år forud for deres deltagelse i det andet trin⁵⁴. Efter appellanternes opfattelse er særligt to aspekter under proceduren problematiske: i) udnævnelsen af medlemmer til udvælgelseskomitéen, der indgår i proceduren for »faktisk forfremmelse«, og sammensætningen af komitéen og ii) kriterierne, som medlemmerne af udvælgelseskomitéen anvender, når de udvælger de kandidater, der skal forfremmes⁵⁵.

1. Det første aspekt: udnævnelsen og sammensætningen af udvælgelseskomitéen

57. Den anfægtede bekendtgørelse foreskriver, at evalueringen af kandidaterne med henblik på »faktisk forfremmelse« skal udføres af en udvælgelseskomité, hvis medlemmer udpeges af afdelingen for dommere i CSM⁵⁶. Komitéerne, der er nedsat ved de enkelte appeldomstole, består af den pågældende domstols præsident og fire af dens øvrige medlemmer, der skal være specialiseret inden for det område, hvorunder der er ledige stillinger. Disse fire medlemmer udnævnes af afdelingen for dommere i CSM med udgangspunkt i forslag fra appeldomstolens ledelsesorgan (der omfatter præsidenten ved retsinstansen)⁵⁷.

58. Appellanterne i hovedsagen har gjort gældende, at den anfægtede bekendtgørelse giver appeldomstolens præsidenter for meget magt. Det er tillige appellanternes opfattelse, at reformen medfører en risiko for, at kandidaterne, der indgår i proceduren for »faktisk forfremmelse«, vil anlægge en underdanig tilgang til præsidenterne og medlemmerne af appeldomstolen og føle, at de står i gæld til sidstnævnte. Appellanterne har i denne henseende tillige påpeget, at de personer, der indgår i udvælgelseskomitéerne tillige er ansvarlige for under

⁵² – Som jeg forstår det, var forfremmelsesproceduren for aktive dommere i Rumænien forud for reformen udelukkende baseret på et antal skriftlige eksaminer, der havde til formål at teste kandidaternes teoretiske viden og praktiske færdigheder. Forfremmelsesproceduren blev gennemført af dommere ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien), dommere ved appeldomstolen og undervisere ved Institutul national al Magistraturii (national uddannelsesinstitution, Rumænien).

⁵³ – Kandidater, der ønsker at deltage i proceduren for »faktisk forfremmelse« (andet trin) skal lade sig registrere i CSM med angivelse af den retsinstans (regional ret eller appeldomstol) og den relevante afdeling i retsinstansen, hvortil de ønsker at komme i betragtning. Afdelingen for dommere i CSM har ansvaret for at udpege de stillinger, der skal besættes gennem proceduren for »faktisk forfremmelse«, de relevante datoer og steder for procedurens afholdelse samt reglerne og planen (jf. den anfægtede bekendtgørelses artikel 30, stk. 1 og artikel 32, stk. 1). De betingelser, som kandidater skal opfylde med henblik på deltagelse i proceduren, er fastsat i artikel 46² i lov nr. 303/2004 (som ændret ved lov nr. 242/2018) og den anfægtede bekendtgørelses artikel 31, stk. 1.

⁵⁴ – I henhold til artikel 46³ i lov nr. 303/2004. Jf. tillige den anfægtede bekendtgørelses artikel 36, stk. 6 og artikel 38.

⁵⁵ – Det er min opfattelse i medfør af »Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol« af 22.11.2022 (COM(2022) 664 final), at de bestemmelser, der vedrører proceduren for »forfremmelser på stedet« sættes i bero indtil december 2025, hvorved der alene er mulighed for faktiske forfremmelser i denne periode. Fra 2025 forventes forfremmelser på stedet at blive begrænset til 20% af det samlede antal ledige stillinger.

⁵⁶ – Jf. den anfægtede bekendtgørelses artikel 36, stk. 1, 2 og 5.

⁵⁷ – Jf. den anfægtede bekendtgørelses artikel 36 stk. 1 og 2. For udnævnelse til regionale retter inden for de enkelte appeldomstoles retskredse, er det muligt at nedsætte en anden udvælgelseskomité (ved behov) bestående af præsidenten for appeldomstolen og fire medlemmer, med tilsvarende specialisering, af de regionale retsinstanser, der hører under den relevante appeldomstols jurisdiktion, (jf. bekendtgørelsens artikel 36, stk. 3).

appelsager at behandle afgørelser, der er afsagt af kandidaterne ved lavere retsinstanser, og at disse personer er ansvarlige for at gennemføre periodiske evalueringer af kandidaternes arbejdsindsats som dommere, når og hvis de forfremmes til appeldomstole. Appellanterne har gjort gældende, at domstolenes uafhængighed ikke alene er i fare under omstændigheder, hvor dommere udsættes for politisk pres, men tillige hvor partiskhed og nepotisme understøttes inden for domstolssystemet.

59. Med forbehold for den nationale rets efterprøvelse er det min opfattelse i overensstemmelse med det kriterium, jeg har anført i punkt 44 ovenfor, at de elementer, som appellanterne har fremført i hovedsagen, ikke i sig selv kan medføre berettiget tvivl hos enkeltindivider om, hvorvidt kandidaterne under proceduren for »faktisk forfremmelse« lader sig påvirke af ydre faktorer.

60. Der er to begrundelser for min konklusion.

61. For det første erindrer jeg om, at Domstolen, selv om den i sin praksis afgjort har pointeret, at retsinstansernes uafhængighed navnlig skal sikres i forhold til den lovgivende og den udøvende magt⁵⁸, hidtil ikke har tillagt det den store vægt, at underordningsforhold eller kontrol mellem forskellige retsinstanser (der ikke involverer den udøvende magt eller lovgivende magt) kan medføre udfordringer for så vidt angår domstolenes uafhængighed⁵⁹.

62. Det er min opfattelse, at der er en nærliggende forklaring på disse forskellige tilgange. Sager, der vedrører retsinstansernes uafhængighed fra andre grene i regeringen (såsom sager vedrørende en ministers udnævnelse af medlemmer af et retsligt organ), optræder oftere på Domstolens retsliste, da de, som Domstolen har påpeget⁶⁰, rammer selve kernen af doktrinen om »magtens tredeling«. De er derfor lettere at opdage og at karakterisere som potentielt problematiske. Sager, der vedrører den indflydelse, visse retsembedsmænd kan have over deres kolleger er mere diskrete. De kan dog også medføre udfordringer med hensyn til domstolenes uafhængighed. Det er da også absolut muligt og bestemt ikke vanskeligt at forestille sig, at visse former for retsligt selvstyre skaber et »system af afhængige dommere inden for et uafhængigt retsvæsen« med utilbørlig indflydelse fra retsembedsmænd, såsom retspræsidenter eller embedsmænd fra retslige selvstyrende organer, inden for retsvæsenet⁶¹. Problemstillinger vedrørende domstolenes uafhængighed er i den udstrækning ikke begrænset til situationer, der involverer andre af magtens grene eller tredjeparter, men kan opstå i retssystemet selv, hvor som helst der er risiko

⁵⁸ – Jf. dommen i sagen Euro Box Promotion m.fl. (præmis 228 og den deri nævnte retspraksis). Jf. tillige dom af 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931, præmis 68).

⁵⁹ – Efter min vurdering er det Domstolens opfattelse, at den omstændighed, at dommere vælges eller udpeges af deres fagfæller til at udføre særlige roller eller funktioner (f.eks. disciplinære funktioner) grundlæggende kan være mindre problematisk end valg eller udnævnelser til disse funktioner, der foretages af andre grene i styret (jf. dommen i sagen A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), præmis 143, og dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere), C-791/19, EU:C:2021:596, præmis 104). Jf. tillige Resolution CM/Rec(2010)12, der blev vedtaget af Europarådets Ministerudvalg 17.11.2010 og begrundelsen »Judges: independence, efficiency and responsibilities« (der er tilgængelig på at: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>), punkt 46: »the authority taking decisions on the selection and career of judges should be independent of the executive and legislative powers. With a view to guaranteeing its independence, at least half of the members of the authority should be judges chosen by their peers«.

⁶⁰ – Jf. bl.a. dom af 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931, præmis 68).

⁶¹ – Jf. D. Kosař, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, s. 407. Jf. tillige generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse i de forenede sager Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19 og C-547/19, EU:C:2021:170, punkt 152).

for, at dommere bliver uretmæssigt påvirket af kolleger⁶². Selv om den udøvende eller lovgivende magts blotte deltagelse i afgørelser, der påvirker retsvæsenet, er nok til at rejse et muligt »rødt flag« i lyset af doktrinen om magtens tredeling, er den omstændighed, at visse dommere udøver kontrol over deres kolleger, ikke i sig selv (medmindre den udøvende eller lovgivende magt udøver påvirkning i denne henseende⁶³) tegn på, at der foreligger et potentielt problem med hensyn til domstolenes uafhængighed⁶⁴.

63. Når det er sagt, er jeg imidlertid enig med appellanterne i hovedsagen i, at det aldrig er hensigtsmæssigt i et demokratisk system (uanset hvilken gren af staten det drejer sig om) at give en enkeltperson eller et enkelt organ for meget magt. For meget magt i hænderne på for få mindsker ansvarligheden og medfører større risiko for usaglige afgørelser, partiskhed, nepotisme og misbrug⁶⁵. Det er i denne sammenhæng korrekt, at udvælgelseskomitéens medlemmer varetager flere roller, der kan påvirke ansættelsesforhold og karrierer for dommere i lavere retsinstanter. Disse medlemmer er ansvarlige for at udføre forfremmelsesproceduren for dommere ved de lavere retsinstanter, for at revurdere dommernes afgørelser i appelsager og for at udføre periodiske vurderinger af deres arbejde, såfremt de ender med at blive forfremmet og overflyttet til appeldomstolen (og for så vidt angår præsidenterne ved appeldomstolene for at afgive henstillinger vedrørende udvælgelseskomitéens medlemmer).

64. Er det imidlertid tilstrækkeligt til at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at dommerne ved de lavere retsinstanter er uimodtagelige for påvirkninger udefra? Efter min opfattelse er der behov for mere. Der må være tegn på, at en sådan koncentration af beføjelser faktisk kan medføre indgreb eller pres udefra, der risikerer at begrænse selvstændigheden hos dommere ved de lavere retsinstanter og at påvirke deres afgørelser, f.eks. ved at give dem et incitament til i de sager, de bedømmer, at træffe afgørelse til fordel for én part frem for en anden eller at træffe afgørelser, der tilfredsstiller de personer, der har beføjelse til at udnævne eller

⁶² – Jf. Menneskerettighedsdomstolen, 15.7.2010, *Gazeta-Ukraina-Tsentr mod Ukraine*, CE:ECHR:2010:0715JUD001669504, § 33. Jf. tillige Resolution CM/Rec(2010)12, der blev vedtaget af Europarådets Ministerudvalg 17.11.2010 og begrundelsen »Judges: independence, efficiency and responsibilities« (der er tilgængelig på: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-uafhængighed-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>), punkt 30: »judicial independence is not just freedom from improper external influence, but also improper influence from within the judicial system, either by other judges or judicial authorities«.

⁶³ – Jf. for et eksempel på en sådan indblanding dommen i sagen A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), der vedrørte det polske nationale domstols- og anklageråds (herefter »domstolsrådet«) uafhængighed af den politiske magt (præmis 143). Domstolen fastslog, at »de 15 medlemmer af domstolsrådet, som vælges blandt dommerne, tidligere blev valgt af deres ligemænd, [mens de nu vælges] af en gren af den lovgivende magt blandt kandidater, som bl.a. kan indstilles af grupper på 2000 borgere eller 25 dommere, idet denne reform har ført til udnævnelser, der har medført, at antallet af domstolsrådets medlemmer, der direkte hidrører fra den politiske magt eller er valgt af denne, nu udgør 23 ud af de 25 medlemmer, som domstolsrådet består af«.

⁶⁴ – Jf. D. Kosař, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, s. 408: »while most recent documents on judicial independence and judicial councils acknowledge that improper pressure on a judge can stem from within the judiciary, it has been generally accepted that internal pressure is somehow less dangerous, perhaps for historical reasons«.

⁶⁵ – Jeg påpeger i denne henseende, at Europarådets rådgivende dommerkomité (CCJE) i sin udtalelse nr. 17 (2014) om evalueringer af dommeres arbejde, kvalitet i retsvæsenet og respekt for domstolenes uafhængighed, har bemærket, at »i tilfælde, hvor en individuel evaluering har betydning for en dommers forfremmelse, løn og pension eller endog kan medføre, at vedkommende fjernes fra sin stilling, er der risiko for, at den evaluerede dommer ikke vil afgøre sager i overensstemmelse med dommerens egen objektive fortolkning af de faktiske omstændigheder og retten, men på en måde, der forventes at tilfredsstille evaluatorene [...], hvorved man ikke fuldstændig kan undgå en vis risiko for domstolenes uafhængighed, selv om evalueringen gennemføres af andre dommere« (jf. punkt 6 i udtalelsen, der er tilgængelig online på: <https://www.csm.it/documents/46647/0/Opinion+No.+17+%282014%29.pdf/f596c4a8-7019-47e1-9b35-14551977b471>).

forfremme de pågældende⁶⁶. Efter min opfattelse medfører den blotte omstændighed, at dommerne ved de lavere retsinstanter af hensyn til muligheden for forfremmelse tilskyndes til (uden at de påvirkes af andre hensyn såsom spørgsmålet om, hvorvidt et særligt medlem, såsom appeldomstolens præsident, vil være tilfreds med deres afgørelser) at yde deres bedste med henblik på at sikre, at deres afgørelser er af den højst mulige kvalitet, hvorved der er mindre risiko for, at de ophæves under en appelsag, at være forholdsvist uproblematisk i et system, hvor lavere retsinstanter, medmindre der er væsentlige begrundelser for det modsatte⁶⁷, bør følge praksis fra højere retsinstanter.

65. Derudover kan man, i modsætning til det noget kritiske billede, som appellanterne i hovedsagen har fremstillet, anføre, at medlemmerne af appeldomstole i medlemsstaterne, idet de selv er forpligtede i henhold til EU-retten til at overholde princippet om domstolenes uafhængighed og at være uden ydre indflydelse eller pres, principielt har en særlig forudsætning for at evaluere kandidaternes arbejde og at afgøre, hvilke kandidater der fortjener en forfremmelse. Den omstændighed, at disse medlemmer kan have til opgave under appelsager at revurdere de afgørelser, som kandidaterne har afsagt i deres egenskab af dommere ved lavere retsinstanter, og at medlemmerne er bekendt med disse retsinstanter funktion og udarbejdelse af retsakter bekræfter efter min opfattelse alene, at de i en situation som den, der er genstand for hovedsagen, hvor der ikke er sat spørgsmålstejn ved medlemmernes egen uafhængighed, er egnede til at foretage den vurdering.

66. For det andet er den blotte omstændighed, at afgørelser vedrørende udnævnelse af dommere (eller forfremmelse som i den foreliggende sag) er betroet visse personer eller grupper af personer, men ikke visse andre, efter min opfattelse *ikke* tilstrækkeligt til at konstatere, at domstolenes uafhængighed ikke er sikret i tilstrækkelig grad. Nogen skal være ansvarlige for udnævnelserne, hvad enten det er medlemmer af den udøvende eller lovgivende magt eller andre medlemmer af retsinstanten eller en blanding af alle tre eller endog et helt andet organ, og ofte er det ikke let at udpege en ideel kandidat til stillingen. Som jeg netop har forklaret, befinder retsmedlemmer sig principielt i passende positioner til at udføre sådanne opgaver. End ikke omstændigheder, hvor dommere reelt udnævnes eller forfremmes af den udøvende magt, synes i sig selv at være problematiske for så vidt angår domstolenes uafhængighed⁶⁸.

67. Domstolen støttede denne tilgang i bl.a. dommen i sagen A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål)⁶⁹ og i sagen Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl.⁷⁰ Sidstnævnte dom vedrørte de betingelser, hvorunder justitsministeren kan overflytte en dommer til en højere retsinstant og bringe forflyttelsen til ophør. I sagen fremhævede Domstolen i det væsentlige, at det ikke med henblik på at undgå vilkårlighed og risiko for manipulation er

⁶⁶ – Jf. f.eks. generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:403). Sagen vedrørte national lovgivning, hvorefter justitsministeren/generalstatsadvokaten (der er en del af den udøvende magt) på grundlag af kriterier, der ikke blev offentliggjort, kunne forflytte dommere til højere retsinstanter i en tidsbegrænset periode til en højere retsinstant på ubestemt tid samt til enhver tid efter eget skøn at bringe denne forflyttelse til ophør. I sit forslag til afgørelse konstaterede generaladvokat Bobek i meget direkte vendinger, at en sådan lovgivning kan medføre, at nogle dommere føler sig tilskyndet til at træffe en afgørelse til fordel for anklageren eller mere generelt til fordel for justitsministeren/generalstatsadvokaten og dermed at være forudindtaget. Generaladvokaten forklarede, at nogle dommere kan føle sig lokket af muligheden for at blive belønnet med en forflyttelse til en højere retsinstant, hvilket kan give dem bedre karrieremuligheder og en højere løn.

⁶⁷ – Sådanne væsentlige begrundelser foreligger særligt under omstændigheder, hvor dommere ved de lavere retsinstanter vil være nødt til at følge praksis fra højere retsinstanter, selv om denne praksis strider mod EU-retten, hvorved de reelt fratages friheden til at forelægge præjudicielle spørgsmål for Domstolen og til at fravige den nævnte praksis.

⁶⁸ – Ellers ville det forhold, at dommere i et stort antal medlemsstater udnævnes af statsoverhovedet eller regeringen, dvs. den udøvende magt, pr. definition medføre, at ingen af disse er uafhængige (jf. i den sammenhæng generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19 og C-547/19, EU:C:2021:170, punkt 217).

⁶⁹ – Jf. dom af 2.3.2021 (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 122 og 123 og den deri nævnte retspraksis).

⁷⁰ – Jf. dom af 16.11.2021 (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931).

afgørende, »hvem« der træffer afgørelsen, men derimod, at afgørelsen træffes på grundlag af kriterier, der er kendt på forhånd og behørigt begrundet⁷¹. Det betyder selvsagt ikke, at det er ligegyldigt, »hvem« der har ansvar for udnævnelse eller forfremmelse af dommere: Desto mere problematisk den ansvarlige forekommer set i relation til f.eks. magtens tredeling eller som følge af den grad af underordning, der eksisterer mellem det organ, der er ansvarlig for udnævnelsen, og de dommere, der drager fordel heraf, desto større behov er der efter min opfattelse for materielle og processuelle garantier med henblik på at modvirke det indtryk af uretmæssighed, der ellers kan opstå. Det er således i denne henseende garantierne, der er afgørende.

68. Disse vurderinger finder efter min opfattelse tillige anvendelse i den foreliggende sag. Det afgørende for så vidt angår domstolenes uafhængighed synes i alle sager – herunder sager, hvor organet, som er ansvarligt for at træffe afgørelse om udnævnelse eller forfremmelse af nationale dommere, må antages at have et godt udgangspunkt for udførelsen af disse funktioner – ikke at være spørgsmålet om, hvem der udfører en forfremmelsesprocedure som den, der er indført gennem den anfægtede bekendtgørelse, men snarere spørgsmålet om, hvorvidt de kriterier, der anvendes af organet, som har ansvaret for at udføre proceduren, er tilstrækkeligt klare, objektive og verificerbare⁷², og hvorvidt organet er forpligtet til at begrunde sine afgørelser. Det har tillige betydning, om afgørelserne kan prøves ved domstolene⁷³.

69. Efter disse bemærkninger vil jeg undersøge, om kriterierne, der anvendes af udvælgelseskomitéen, under omstændigheder som i hovedsagen opfylder disse krav.

2. Det andet aspekt: kriterierne, der anvendes af udvælgelseskomitéen

70. Som jeg allerede har påpeget, tilkommer det i den foreliggende sag den forelæggende ret at afklare, om de kriterier, som udvælgelseskomitéen anvender under proceduren for »faktisk forfremmelse« opfylder kravene, som jeg har anført i punkt 68 ovenfor, eller om de derimod må antages at medføre, at medlemmerne udøver »uretmæssige skøn«, hvorved der kan opstå berettiget tvivl hos enkeltindivider om, hvorvidt de dommere, der indgår i proceduren, agerer uafhængigt. Der udøves navnlig uretmæssige skøn i tilfælde, hvor reglerne for udførelsen af en særlig procedure eller kriterierne, der anvendes under udførelsen af proceduren, er ulovfæstede (og dermed ikke kan verificeres), vage eller irrelevante, eller hvor de giver anledning til overvejelser om politisk eller anden indblanding (f.eks. hvor de anvendte kriterier ikke er tilstrækkeligt objektive)⁷⁴.

71. Det er i denne sammenhæng min opfattelse, at flere elementer, der fremgår af sagsakterne, fortjener særlig omtale.

72. For det første er proceduren for »faktisk forfremmelse« underlagt to særskilte og klart fastsatte grupper af kriterier. Det fremgår således af den anfægtede bekendtgørelse, at tre kriterier skal inddrages i forbindelse med evalueringen af kandidaternes arbejde: i) evnen til at

⁷¹ – Ibidem, præmis 79.

⁷² – Ifølge egen praksis synes Domstolen i det væsentlige at være af den opfattelse, at afgørelser, der har betydning for vilkårene for udviklingen og ophøret af aktive dommers karrierer, kan medføre en berettiget tvivl hos borgerne for så vidt angår de relevante dommers uafhængighed og upartiskhed, når de er underlagt kriterier, der er for uklare, subjektive eller ikke-verificerbare (jf. i denne retning dommen i Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed) (præmis 122).

⁷³ – Jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (præmis 114). Jf. tillige afgørelsen i sagen Euro Box Promotion m.fl. (præmis 240 og den deri nævnte retspraksis).

⁷⁴ – Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 12.1.2016, Miracle Europe Kft. mod Ungarn, CE:ECHR:2016:0112JUD005777413, § 58.

analysere og opsummere, sammenhængende kommunikation, ii) klare og logiske vurderinger, bedømmelsen af argumenter under parternes indlæg og forsvar, overensstemmelse med praksis fra Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) og appeldomstolene, og iii) overholdelse af rimelige deadlines for behandlingen af sager og udarbejdelse af afgørelser⁷⁵. Dertil kommer to kriterier, der skal anvendes under vurderingen af kandidaternes adfærd: i) om kandidatens holdning og adfærd over for procesdeltagere, advokater, eksperter og tolke i forbindelse med retsmøder og andre aktiviteter under embedet er hensigtsmæssig, og kandidatens evne til at håndtere de situationer, der opstår i retssalen, og ii) kandidatens samarbejdsevne over for øvrige dommere i en retssag og evne til at kommunikere med øvrige dommere og andet personale⁷⁶. Disse kriterier er utvivlsomt oplyst i den anfægtede bekendtgørelse, og de er dermed verificerbare. Derudover er de alle relevante for vurderingen af kandidaternes aktiviteter og præstationer i retsvæsenet⁷⁷.

73. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt kriterierne er tilstrækkeligt objektive, påpeger jeg for det andet, at udvælgelseskomitéen baserer vurderingen af, om de to første kriterier er opfyldt, på ti konkrete afgørelser, som den relevante kandidat har afsagt i løbet af de tre foregående år⁷⁸. Afgørelserne udvælges vilkårligt ved hjælp af et computerprogram og på grundlag af ensartede kriterier⁷⁹. Derudover vurderer udvælgelseskomitéen kandidaternes adfærdsmæssige egnethed i relation til de relevante kriterier på grundlag af en række optagelser af retsmøder, som kandidaterne har gennemført⁸⁰. Komitéen inddrager tillige oplysninger fra kandidaternes ansættelsesmapper, oplysninger fra Inspectia Judiciară (retsinspektoratet, Rumænien) om eventuelle disciplinære og etiske forsømmelser i den relevante periode samt øvrige verificerbare oplysninger om kandidaterne⁸¹.

74. Det kan naturligvis ikke udelukkes og er endog uundgåeligt, at der opstår en vis subjektivitet, når udvælgelseskomitéen vurderer de enkelte elementer med henblik på at danne sig et indtryk af kandidaternes arbejde og adfærd. Efter min opfattelse ændrer det dog ikke på, at de kilder til information og dokumentation, der danner grundlag for udvælgelseskomitéens vurdering af de enkelte kandidater er ganske omfattende og alsidig. Det understøtter indtrykket af, at den samlede procedure for »faktisk forfremmelse« synes at være baseret på en objektiv, snarere end skønspæret, vurdering.

⁷⁵ – Jf. den anfægtede bekendtgørelses artikel 43, stk. 1.

⁷⁶ – Jf. den anfægtede bekendtgørelses artikel 45 stk. 1.

⁷⁷ – Selvsagt under forudsætning af, at kriteriet vedrørende overholdelse af rimelige deadlines for behandling af sager og udarbejdelse af afgørelser ikke påvirker den frie adgang for dommere ved de lavere retsinstanser til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål og til at afvige praksis fra højere retsinstanser, hvis den strider mod EU-retten (jf. fodnote 68 ovenfor).

⁷⁸ – Jf. den anfægtede bekendtgørelses artikel 39, stk. 1. Med hensyn til det tredje kriterium – der vedrører overholdelse af deadlines – er vurderingen baseret på en række statistiske data og øvrige dokumenter, som er formidlet af de retsinstanser, hvor kandidaterne er ansat. Oplysningerne vedrører både kandidaternes arbejde (f.eks. hvor lang tid de gennemsnitligt bruger på at træffe en afgørelse) og aktiviteterne ved den retsinstans, hvor de er ansat.

⁷⁹ – Jf. den anfægtede bekendtgørelses artikel 39, stk. 6. Appellanterne i hovedsagen har gjort gældende, at de ti afgørelser, der har dannet grundlag for udvælgelseskomitéens vurdering, ikke er tilstrækkeligt repræsentative for kandidaternes arbejde. Jeg påpeger imidlertid i denne henseende, at den anfægtede bekendtgørelses artikel 39, stk. 2, foreskriver, at afgørelserne skal være »relevante«, og at bekendtgørelsens artikel 39, stk. 7, udtrykkeligt undtager visse typer afgørelser fra vurderingen (såsom retssager, der afsluttes uden dom). Appellanterne har tillige anført, at kandidaterne ikke informeres om de relevante afgørelser og dermed ikke kan fremsætte bemærkninger hertil. Med forbehold for den nationale rets efterprøvelse er det min opfattelse, at det reelt er muligt at fremsætte bemærkninger (jf. punkt 76 nedenfor). I henhold til den anfægtede bekendtgørelses artikel 39, stk. 12, har kandidaterne tillige mulighed for at indlevere afgørelser til komitéen.

⁸⁰ – Jf. den anfægtede bekendtgørelses artikel 44, stk. 1 og 3.

⁸¹ – Jf. den anfægtede bekendtgørelses artikel 44, stk. 1.

75. For det tredje erindrer jeg om, at det af sagens akter kan udledes, at udvælgelseskomitéen i henhold til den anfægtede bekendtgørelse er forpligtet til at inddrage begrundede udtalelser fra den afdeling, hvor kandidaten er ansat på det tidspunkt, hvor forfremmelsesproceduren udføres⁸², og fra den afdeling i den hierarkisk overordnede retsinstans, der modsvarer kandidatens fagområde, når komitéen udvælger de kandidater, der skal forfremmes⁸³. Domstolen har i denne sammenhæng givet udtryk for, at inddragelsen af et andet organ i proceduren, som leder til sådanne afgørelser, principielt kan øge procedurens objektivitet. Det er naturligvis alene tilfældet, hvis det relevante organ selv fungerer uafhængigt af lovgivende og udøvende myndigheder eller de organer, som førstnævnte skal overbringe sin vurdering, og såfremt vurderingen er baseret på kriterier, der er objektive, relevante og behørigt begrundede, hvorved der er grundlag for at bidrage med objektiv information, som kan indgå i myndighedens eller organets beslutning⁸⁴. Det tilkommer selvsagt den forelæggende ret at afklare, om det er tilfældet.

76. Endelig anfører jeg med hensyn til udvælgelseskomitéens forpligtelse til at fremsætte begrundelser og muligheden for domstolsprøvelse af komitéens afgørelser, at udvælgelseskomitéen, når proceduren er gennemført, skal udarbejde en begrundet rapport med angivelse af bedømmelsen på grundlag af de fem kriterier, der er nævnt ovenfor, samt den overordnede bedømmelse af kandidaten⁸⁵. Hvis kandidaten har indsigelser mod rapporten, er vedkommende tillige berettiget til at fremsætte indsigelserne under en samtale med udvælgelseskomitéen, der altid gennemføres, samt skriftligt⁸⁶. Kandidaten har tillige 48 timer fra den dag, hvor bedømmelsen er oplyst, til at fremsætte indsigelse mod bedømmelsen ved afdelingen for dommere i CSM, der herefter vurderer, om der er behov for en ny evaluering og i givet fald selv udfører den nye evaluering⁸⁷.

77. Efter min opfattelse afspejler alle disse elementer ud fra en samlet vurdering, at der ikke foreligger en risiko for »uretmæssige skøn«, der kan medføre berettiget tvivl hos enkeltindivider om, hvorvidt de relevante dommere agerer uafhængigt. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at afklare, om det er tilfældet. Under forudsætning af en sådan afklaring deler jeg umiddelbart ikke den bekymring, som appellanterne i hovedsagen har givet udtryk for, hvorefter de kriterier, der anvendes af udvælgelseskomitéen, ikke er tilstrækkeligt objektive.

78. Det er således min opfattelse, at princippet om domstolens uafhængighed, der er fastsat i chartrets artikel 47 og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU, ikke tilsidesættes derved, at der oprettes et system for forfremmelse af nationale dommere til en højere retsinstans, der er baseret på en vurdering af disses aktivitet og adfærd, som foretages af en komité bestående af præsidenten og dommere ved en sådan højere retsinstans, der ud over denne vurdering tillige under appelsager vurderer sager, der er afsagt af dommere ved de lavere retsinstanser, og udfører periodiske evalueringer af disse dommere, såfremt de forfremmes til den højere retsinstans. Selv om komitéens medlemmer selv er uafhængige, skal de kriterier, de anvender, imidlertid være objektive, relevante og verificerbare i en sådan grad, at de ikke kan medføre berettiget tvivl hos enkeltindivider om, at dommerne ved de lavere retsinstanser ikke er modtagelige for påvirkninger eller pres udefra, der kan påvirke deres selvstændige bedømmelse og

⁸² – Jf. den anfægtede bekendtgørelses artikel 44, stk. 1, 2 og 4.

⁸³ – Jf. den anfægtede bekendtgørelses artikel 42, stk. 1.

⁸⁴ – Jf. i denne retning, dommen i sagen Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (præmis 115 og 116).

⁸⁵ – Jf. den anfægtede bekendtgørelses artikel 46.

⁸⁶ – Jf. den anfægtede bekendtgørelses artikel 47.

⁸⁷ – Jf. den anfægtede bekendtgørelses artikel 49.

afgørelser, og komitéen er samtidig forpligtet til at fremsætte begrundelser for dennes beslutninger. En anden relevant faktor i denne henseende er de pågældende dommers adgang til domstolsprøvelse af afgørelser, der har betydning for deres mulighed for forfremmelse⁸⁸.

3. MSK-beslutningens betydning for vurderingen af forenelighed

79. Herefter udestår vurderingen af, om reformen, der er indført gennem den anfægtede bekendtgørelse, strider mod bestemmelser i MSK-beslutningen eller kolliderer med henstillingerne, der er indeholdt i de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag heraf (det fjerde spørgsmål).

80. Det bør i denne henseende påpeges, at MSK-beslutningen ikke foreskriver specifikke forpligtelser for Rumænien ud over forpligtelsen til at rapportere om udviklingen vedrørende opfyldelse af de fastsatte benchmarks og reformen af retsvæsenet i overensstemmelse med disse benchmarks. Derudover indeholder, som Kommissionen selv har tilkendegivet, ingen af de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet i overensstemmelse med MSK-beslutningen før og efter vedtagelsen af den anfægtede bekendtgørelse, konkrete henstillinger for procedurer vedrørende forfremmelse af dommere ved de lavere retsinstanser i Rumænien.

81. Kommissionen udarbejdede rent faktisk sin sidste rapport i medfør af MSK-beslutningen den 22. november 2022⁸⁹. I denne rapport anerkendte Kommissionen, at ændringen af forfremmelsesproceduren, der var gennemført i kraft af den anfægtede bekendtgørelse, var blevet udsat for kritik af magistratforeninger og private organisationer, der har anført, at procedurens meritokratiske og konkurrenceprægede karakter er mindsket. Kommissionen fremsatte dog ikke bemærkninger om særlige problemstillinger og formulerede ingen henstilling vedrørende forfremmelsesproceduren for dommere.

82. Når det er sagt, er det min opfattelse, at den forelæggende rets fjerde præjudicielle spørgsmål indeholder et underliggende spørgsmål, hvorefter det skal afklares om det forhold, at MSK-rapporterne, der er udgivet før vedtagelsen af den anfægtede bekendtgørelse, ikke indeholder sådanne henstillinger, skal forstås således, at Rumænien ikke var berettiget til at ændre forfremmelsesproceduren. Det vil med andre ord sige, at Rumænien var forpligtet til ikke at ændre status quo, fordi emnet ikke blev behandlet i rapporterne.

83. Efter min opfattelse er det ikke en korrekt tilgang. For mig at se står det Rumænien frit for på anvendelsesområdet for MSK at organisere sit retssystem, som medlemsstaten ønsker, under forudsætning af, at den tager hensyn til de henstillinger, der er indeholdt i Kommissionens rapporter i medfør af denne mekanisme, og sikrer, at alle de reformer, som medlemsstaten

⁸⁸ – Det bør tilføjes, at der ikke, som anført af appellerterne i hovedsagen, i ad hoc rapporten om Rumænien (regel 34) fra Sammenslutningen af Stater mod Korruption (GRECO), af 23.3.2018 (der er tilgængelig på engelsk gennem følgende link: <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-greco-at-its-79th-plenary-16807b7717>), anføres en anden fortolkning end den, jeg foreslår Domstolen at anlægge i den foreliggende sag, og at spørgsmålet i øvrigt er uafklaret deri. GRECO har alene bemærket i rapporten, at der forud for vedtagelsen af den anfægtede bekendtgørelse er givet udtryk for »bekymring« for, om forfremmelsesproceduren i Rumænien i form af to trin (der blev indført ved artikel 46¹-46³ i lov nr. 303/2004 ved lov nr. 242/2018) »ville øge muligheden for personlig eller politisk påvirkning i forbindelse med ansættelsesmæssige afgørelser, der kunne få betydning for retsvæsenets neutralitet og integritet« (punkt 31). I en opfølgende rapport af 21.6.2019 (der er tilgængelig på engelsk gennem følgende link: <https://rm.coe.int/follow-up-report-to-the-ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-gr/1680965687>) bemærkede GRECO herefter, at der »fortsat« var »forberedende arbejde« i gang vedrørende udnævnelse af dommere og anklagere til højere stillinger i Rumænien (dette arbejde førte efterfølgende til vedtagelsen af den anfægtede bekendtgørelse). Intet i de to rapporter, der begge ligger forud for vedtagelsen af den anfægtede bekendtgørelse, vedrører direkte de ændringer, der er indført gennem reguleringen.

⁸⁹ – Rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om fremskridt i Rumænien inden for rammerne af samarbejds- og kontrolmekanismen af 22.11.2022 (COM(2022) 664 final), s. 5.

vedtager på området generelt er i overensstemmelse med de fastsatte benchmarks og andre EU-retlige krav. Som anført i punkt 42 ovenfor kan det igen påpeges, at formålet ikke er at diktere en særlig model for Rumæniens organisering af retsvæsenet, men snarere at sikre, at den model, som medlemsstaten ønsker at vedtage, indeholder visse garantier. I denne henseende er det således efter min opfattelse irrelevant, at den forudgående forfremmelsesprocedure ikke var blevet ændret i mere end ti år: Rumænien havde lov til at ændre denne⁹⁰.

V. Forslag til afgørelse

84. Jeg vil i lyset af de foregående betragtninger foreslå Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål fra Curtea de Apel Ploiești (appeldomstolen i Ploiești, Rumænien) som følger:

»1) Artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU,

skal fortolkes således, at princippet om domstolenes uafhængighed finder anvendelse på procedurer vedrørende forfremmelse af dommere. Princippet tilsidesættes ikke derved, at der oprettes et system for forfremmelse af nationale dommere til en højere retsinstans, der er baseret på en vurdering af disses aktivitet og adfærd, som foretages af en komité bestående af præsidenten og dommere ved en sådan højere retsinstans, der ud over denne vurdering tillige under appelsager vurderer sager, der er afsagt af dommere ved de lavere retsinstanser, og udfører periodiske evalueringer af disse dommere, såfremt de forfremmes til den højere retsinstans. Selv om komitéens medlemmer selv er uafhængige, skal de kriterier, de anvender, imidlertid være objektive, relevante og verificerbare i en sådan grad, at de ikke kan medføre berettiget tvivl hos enkeltindivider om, at dommerne ved de lavere retsinstanser ikke er modtagelige for påvirkninger eller pres udefra, der kan påvirke deres selvstændige bedømmelse og afgørelser, og komitéen er samtidig forpligtet til at fremsætte begrundelser for dennes beslutninger. En anden relevant faktor i denne henseende er de pågældende dommers adgang til domstolsprøvelse af afgørelser, der har betydning for deres mulighed for forfremmelse.

2) Artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU og Kommissionens beslutning 2006/928/EF af 13. december 2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption,

skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for vedtagelsen af retsreformer i Rumænien, såfremt reformerne er i overensstemmelse med de krav, der følger af EU-retten, når indførelsen af sådanne reformer alene afvises med den begrundelse, at Kommissionen ikke i de rapporter, som er udarbejdet i medfør af beslutning 2006/928, har fremsat specifikke henstillinger vedrørende reformernes konkrete indhold.«

⁹⁰ – Jeg anfører, at appellanterne i hovedsagen har gjort gældende, at reformen blev indført pludseligt og uden egentlig høring af retsbedsmænd. Jeg er enig i, at måden, hvorpå en reform af retsvæsenet indføres, i visse (begrænsede) tilfælde kan afspejle, at der foreligger et systemisk problem med hensyn til domstolenes uafhængighed. Det er dog efter min opfattelse alene tilfældet under ganske ekstreme omstændigheder såsom indførelse af reformer ved hastvedtagelser eller -dekreter, hvor det fremstår klart, at det er hensigten med processen at omgå sædvanlige lovgivningsmæssige procedurer i strid med kravene, der følger af retsstatsprincippet.