



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

7. september 2023 *

»Præjudiciel forelæggelse – beslutning 2006/928/EF – mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne for reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption – artikel 2 TEU – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – retsstat – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47 – dommeres uafhængighed – national lovgivning, der ændrer ordningen for forfremmelse af dommere«

I sag C-216/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Curtea de Apel Ploiești (appeldomstolen i Ploiești, Rumænien) ved afgørelse af 16. februar 2021, indgået til Domstolen den 6. april 2021, i sagen

Asociația »Forumul Judecătorilor din România«,

YN

mod

Consiliul Superior al Magistraturii,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev, og dommerne P.G. Xuereb, T. von Danwitz (refererende dommer), A. Kumin og I. Ziemele,

generaladvokat: N. Emiliou

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Asociația »Forumul Judecătorilor din România« ved D. Călin og L. Zaharia, som befuldmægtigede,

* Processprog: rumænsk.

- Consiliul Superior al Magistraturii ved M.B. Mateescu, som befuldmægtiget,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved K. Herrmann, I. Rogalski og P.J.O. Van Nuffel, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. februar 2023, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2 TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, artikel 267 TEUF, artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) 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 områdenes retsreform og bekæmpelse af korruption (EUT 2006, L 354, s. 56).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Asociația »Forumul Judecătorilor din România« (foreningen »Forum for Rumænske Dommere«) og YN og på den anden side Consiliul Superior al Magistraturii (det øverste råd for retsvæsenet, Rumænien) (herefter »CSM«) vedrørende lovligheden af afgørelse nr. 1348 af 17. september 2019 fra afdelingen for dommere i CSM om godkendelse af bekendtgørelse om organisering og afholdelse af udvælgelsesprøve til forfremmelse af dommere (herefter »afgørelse nr. 1348«).

Retsforskrifter

EU-retten

Tiltrædelsestraktaten

- 3 Artikel 2 i traktaten mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og Republikken Bulgarien og Rumænien om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union (EUT 2005, L 157, s. 11, herefter »tiltrædelsestraktaten«), som blev undertegnet den 25. april 2005 og trådte i kraft den 1. januar 2007, bestemmer følgende i stk. 2 og 3:
 - »2. Optagelsesvilkårene og de af optagelsen nødvendiggjorte tilpasninger af de traktater, som Unionen bygger på, er indeholdt i den akt, der er knyttet som bilag til denne traktat, og de skal finde anvendelse fra tiltrædelsesdatoen til den dato, hvor traktaten om en forfatning for Europa træder i kraft. Bestemmelserne i akten udgør en integrerende del af denne traktat.
3. [...]

Retsakter, der på grundlag af den nuværende traktat eller den akt, der er nævnt i stk. 2, er vedtaget inden ikrafttrædelsen af den protokol, der er nævnt i artikel 1, stk. 3, forbliver i kraft og bevarer deres retsvirkninger, indtil de ændres eller ophæves.»

4 Denne traktats artikel 3 har følgende ordlyd:

»Bestemmelserne om medlemsstaternes rettigheder og forpligtelser samt den myndighed og de beføjelser, der er tillagt Unionens institutioner, finder anvendelse på denne traktat, således som de fremgår af de traktater, som Bulgarien og Rumænien bliver part i.«

5 Nævnte traktats artikel 4, stk. 2 og 3, fastsætter:

»2. Denne traktat træder i kraft den 1. januar 2007 under forudsætning af, at alle ratifikationsdokumenter er blevet deponeret forud for denne dato.

[...]

3. Uanset stk. 2 kan Unionens institutioner inden tiltrædelsen vedtage de foranstaltninger, der er omhandlet i [...] artikel 37[og] 38 [...] i den protokol, der er nævnt i artikel 1, stk. 3. Sådanne foranstaltninger vedtages i henhold til de tilsvarende bestemmelser i artikel [...] artikel 37[og] 38 [...] i den akt, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, inden traktaten om en forfatning for Europa træder i kraft.

Disse foranstaltninger træder i kraft med forbehold af denne traktats ikrafttræden og da på datoen herfor.»

Akten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af de traktater, som Den Europæiske Union bygger på

6 Artikel 37 i akten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af de traktater, som Den Europæiske Union bygger på (EUT 2005, L 157, s. 203), bestemmer:

»Har [...] Rumænien undladt at opfylde tilsagn, der er givet under tiltrædelsesforhandlingerne, hvilket har voldt alvorlig skade for det indre markeds funktion, herunder tilsagn inden for alle sektorpolitikker vedrørende økonomiske aktiviteter med grænseoverskridende virkninger, eller medført overhængende fare for en sådan skade, kan Kommissionen, indtil udgangen af en periode på op til tre år efter tiltrædelsen, efter begrundet anmodning fra en medlemsstat eller på eget initiativ, træffe passende foranstaltninger.

Foranstaltningerne skal stå i forhold til skaden, og der skal gives prioritet til foranstaltninger, som forstyrrer det indre markeds funktion mindst muligt, og, eventuelt, til anvendelsen af de nuværende sektorbeskyttelsesforanstaltninger. Sådanne beskyttelsesforanstaltninger må ikke påberåbes som et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller som en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstater. En beskyttelsesklause kan bringes i anvendelse selv før tiltrædelsen på grundlag af overvågningsresultater, og de vedtagne foranstaltninger træder i kraft den første tiltrædelsesdag, medmindre de fastsætter en senere dato. Foranstaltningerne opretholdes kun, så længe det er ubetinget nødvendigt, og hæves under alle omstændigheder, når det relevante tilsagn er opfyldt. De kan dog anvendes ud over den i stk. 1 nævnte periode, så længe de relevante tilsagn ikke er opfyldt. Som reaktion på de fremskridt, som den berørte nye medlemsstat gør med hensyn til opfyldelsen af sine tilsagn, kan Kommissionen om nødvendigt tilpasse foranstaltningerne. Kommissionen orienterer

Rådet i god tid, inden den ophæver beskyttelsesforanstaltninger, og tager behørigt hensyn til eventuelle bemærkninger fra Rådet i den forbindelse.»

7 Denne akts artikel 38 fastsætter:

»Såfremt der i [...] Rumænien er alvorlige mangler eller overhængende fare for sådanne mangler i gennemførelsen eller anvendelsen af rammeafgørelser eller andre relevante tilsagn, samarbejdsinstrumenter og afgørelser vedrørende gensidig anerkendelse på det strafferetlige område under EU-traktatens afsnit VI og af direktiver og forordninger vedrørende gensidig anerkendelse på det civilretlige område under EF-traktatens afsnit IV, kan Kommissionen indtil udgangen af en periode på op til tre år efter tiltrædelsen, efter begrundet anmodning fra en medlemsstat eller på eget initiativ og efter høring af medlemsstaterne, træffe passende foranstaltninger og anføre betingelserne og de nærmere regler for gennemførelsen heraf.

Disse foranstaltninger kan tage form af midlertidig suspension af anvendelsen af relevante bestemmelser og afgørelser i forbindelserne mellem [...] Rumænien og en anden medlemsstat eller andre medlemsstater, uden at dette berører et fortsat snævert retligt samarbejde. En beskyttelsesklausul kan bringes i anvendelse selv før tiltrædelsen på grundlag af overvågningsresultater, og de vedtagne foranstaltninger træder i kraft den første tiltrædelsesdag, medmindre de fastsætter en senere dato. Foranstaltningerne opretholdes kun, så længe det er ubetinget nødvendigt, og hæves under alle omstændigheder, når manglerne er blevet afhjulpet. De kan dog anvendes ud over den i stk. 1 nævnte periode, så længe disse mangler findes. Som reaktion på de fremskridt, som den berørte nye medlemsstat gør med hensyn til at afhjælpe de konstaterede mangler, kan Kommissionen om nødvendigt tilpasse foranstaltningerne efter høring af medlemsstaterne. Kommissionen orienterer Rådet i god tid, inden den ophæver beskyttelsesforanstaltninger, og tager behørigt hensyn til eventuelle bemærkninger fra Rådet i den forbindelse.»

Beslutning 2006/928

8 Artikel 1 i beslutning 2006/928 har følgende ordlyd:

»Rumænien rapporterer inden den 31. marts hvert år og for første gang den 31. marts 2007 til Kommissionen om de fremskridt, landet har gjort med opfyldelsen af hvert af de benchmarks, der er angivet i bilaget.

Kommissionen kan til enhver tid yde teknisk bistand ved forskellige aktiviteter eller samle og udveksle oplysninger om disse benchmarks. Desuden kan Kommissionen til enhver tid organisere ekspertmissioner i Rumænien med henblik herpå. De rumænske myndigheder yder den nødvendige bistand i forbindelse hermed.»

9 Denne beslutnings artikel 2 bestemmer:

»Kommissionen meddeler Europa-Parlamentet og Rådet sine egne kommentarer og konstateringer vedrørende Rumæniens rapportering for første gang i juni 2007.

Kommissionen rapporterer derefter, når og hvis det er nødvendigt, men mindst hver sjette måned.»

10 Bilaget til beslutningen fastsætter:

»Benchmarks, som Rumænien skal opfylde, jf. artikel 1:

- 1) sikre mere gennemsigtige og effektive retsprocedurer, navnlig ved at forbedre det øverste retsråds handleevne og ansvarlighed. Rapportere om og overvåge konsekvenserne af den nye civile retsplejelov og den nye strafferetsplejelov

[...]«

Rumænsk ret

Lov nr. 303/2004

- 11 Artikel 43 i Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (lov nr. 303/2004 om dommeres og anklageres status) af 28. juni 2004 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 826 af 13.9.2005) i den affattelse, der var gældende inden ikrafttrædelsen den 18. oktober 2018 af Legea nr. 242/2018 (lov nr. 242/2018) af 12. oktober 2018 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 868 af 15.10.2018), bestemte i stk. 1 og 2:

»(1) Forfremmelse af dommere og anklagere finder alene sted ved en udvælgelsesprøve, der afholdes på nationalt plan, i det omfang der er ledige stillinger ved visse af retterne i første instans og appeldomstolene, og i givet fald ved anklagemyndighederne.

(2) Udvælgelsesprøven, som har til formål at forfremme dommere og anklagere, afholdes årligt eller efter behov, af [CSM] gennem Institutul Național al Magistraturii [(det nationale retsinstitut)].«

- 12 Denne lovs artikel 46 fastsatte:

»(1) Udvælgelsesprøven med henblik på forfremmelse består af skriftlige prøver af teoretisk og praktisk karakter.

(2) Prøverne vedrører:

- a) alt efter specialisering, et af følgende områder: civilret, strafferet, handelsret, forvaltningsret, arbejds- og ansættelsesret, familieret, international privatret
- b) retspraksis fra Înalta Curte de Casație și Justiție [(kassationsdomstol, Rumænien)] og retspraksis fra Curtea Constituțională [(forfatningsdomstol, Rumænien)]
- c) retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og retspraksis fra [Den Europæiske Unions] Domstol[...]
- d) civilprocessen eller straffeprocessen alt efter dommerens eller anklagerens specialisering.

(3) Proceduren for udvælgelsesprøvens afholdelse, herunder mulighederne for klage over resultaterne, fastsættes ved bekendtgørelse om organisering og afholdelse af udvælgelsesprøve til forfremmelse af dommere og anklagere.

[...]«

13 Lov nr. 242/2018 ændrede navnlig artikel 43-46 i lov nr. 303/2004 og indsatte artikel 46¹-46³ heri.

14 Artikel 43 i lov nr. 303/2004, som ændret ved lov nr. 242/2018 (herefter »lov nr. 303/2004, som ændret«), bestemmer:

»Udvælgelsesprøven til forfremmelse af dommere og anklagere afholdes årligt eller efter behov af de tilsvarende afdelinger i [CSM] gennem det nationale retsinstitut.«

15 Denne lovs artikel 44 fastsætter i stk. 1:

»Dommere og anklagere, der ved deres sidste evaluering har opnået bedømmelsen »meget godt«, ikke er blevet pålagt disciplinære sanktioner i løbet af de sidste tre år og opfylder minimumsanciennitetskravene, kan på det umiddelbart trindhøjere karrieretrin deltage i udvælgelsesprøver til forfremmelse på stedet [...]«

16 Lovens artikel 46 bestemmer i stk. 1 og 2:

»(1) Udvælgelsesprøven til forfremmelse på stedet består af en skriftlig prøve.

(2) Proceduren for udvælgelsesprøvens afholdelse, herunder mulighederne for klage over resultaterne såvel som de emner, som den skriftlige prøve, jf. stk. 1, vedrører, ud fra dommerens eller anklagerens specialisering, fastsættes ved bekendtgørelse om organisering og afholdelse af udvælgelsesprøve til forfremmelse af dommere og anklagere.

[...]«

17 Artikel 46¹ i lov nr. 303/2004, som ændret, fastsætter i stk. 1:

»Den effektive forfremmelse af dommere og anklagere finder alene sted ved udvælgelsesprøve, der afholdes på nationalt plan, i det omfang der er ledige stillinger ved visse af retterne i første instans og appelinstansene, og i givet fald ved anklagemyndighederne.«

18 Denne lovs artikel 46² bestemmer i stk. 1:

»Dommere og anklagere, der ved deres sidste evaluering har opnået bedømmelsen »meget godt«, ikke er blevet pålagt disciplinære sanktioner i løbet af de sidste tre år, har opnået det karrieretrin, der svarer til den retsinstans eller anklagemyndighed, hvortil de ønsker at blive forfremmet, og effektivt har udført deres tjeneste i mindst to år ved den lavere retsinstans eller anklagemyndighed ved forfremmelse til tjeneste som dommer ved en appelinstans, anklagemyndigheden herved eller anklagemyndigheden ved Înalta Curte de Casație și Justiție [(kassationsdomstol)], kan deltage i udvælgelsesprøven til effektiv forfremmelse til den umiddelbart trindhøjere retsinstans eller anklagemyndighed.«

19 Nævnte lovs artikel 46³ bestemmer i stk. 1 og 2:

»(1) Udvælgelsesprøven til den effektive forfremmelse består i en prøve, som har til formål at evaluere kandidaternes arbejde og adfærd under de seneste tre år.

(2) Proceduren for organisering og afvikling af udvælgelsesprøven, herunder udvælgelseskomitéerne og deres sammensætning, kontrolpunkter i forbindelse med den prøve, der er omhandlet i stk. 1, og fremgangsmåden for fastlæggelse af og klage over resultaterne fastsættes ved den bekendtgørelse, der er omhandlet i artikel 46, stk. 2.

[...]«

20 Samme lovs artikel 106, litra f), har følgende ordlyd:

»[CSM] godkender ved afgørelse, der offentliggøres i *Monitorul Oficial al României*, del I:

[...]

f) bekendtgørelse om organisering og afholdelse af udvælgelsesprøve til forfremmelse af dommere og anklagere

[...]«

Bekendtgørelsen om organisering og afholdelse af udvælgelsesprøve til forfremmelse af dommere og anklagere

21 Den 17. september 2019 traf afdelingen for dommere i CSM på grundlag af artikel 46³, stk. 2, og artikel 106, litra f), i lov nr. 303/2004, som ændret, afgørelse nr. 1348 om godkendelse af bekendtgørelse om organisering og afholdelse af udvælgelsesprøve til forfremmelse af dommere og anklagere (herefter »bekendtgørelse om udvælgelsesprøve til forfremmelse af dommere og anklagere«).

22 Bekendtgørelsen om udvælgelsesprøve til forfremmelse af dommere og anklagere fastsætter to faser for forfremmelse: for det første forfremmelsen benævnt »på stedet«, dvs. til det umiddelbart trindhøjere karrieretrin, som er reguleret i denne bekendtgørelses kapitel II; for det andet forfremmelsen benævnt »effektiv«, som er reguleret i bekendtgørelsens kapitel III, og som giver beståede kandidater, der allerede er blevet forfremmet »på stedet«, og som herved har den krævede karrieretrin, mulighed for effektivt at blive tildelt en stilling ved en højere retsinstans.

23 Dommere, der ved deres seneste evaluering har opnået bedømmelsen »foarte bine« (»meget godt«), ikke er blevet pålagt disciplinære sanktioner i løbet af de sidste tre år, som efter proceduren for forfremmelse »på stedet« har opnået det nødvendige karrieretrin for den retsinstans, hvortil vedkommende ønsker forfremmelse, og som effektivt har udført deres tjeneste i mindst to år ved den trinlavere retsinstans, ved forfremmelse til tjeneste som dommer ved en appeldomstol, kan deltage i udvælgelsesprøven til effektiv forfremmelse.

24 Mens proceduren for forfremmelse »på stedet« indeholder en udvælgelsesprøve, som er baseret på en teoretisk og praktisk skriftlig prøve, er proceduren for »effektiv« forfremmelse derimod baseret på en evalueringsprøve af kandidaternes arbejde og adfærd i løbet af de seneste tre års ansættelse.

25 Denne evaluering foretages af en komité bestående af præsidenten for den pågældende appeldomstol og fire medlemmer af denne retsinstans, der har samme specialisering som de afdelinger, hvor de ledige stillinger er genstand for en udvælgelsesprøve, idet disse medlemmer er udpeget på forslag af direktionen for den pågældende appeldomstol.

- 26 Evalueringen af dommerkandidatens arbejde er baseret på tre kriterier: i) evnen til at analysere og opsummere samt til sammenhængende kommunikation, ii) klare og logiske vurderinger, begrundet analyse af parternes stævninger og svarskrifter, overholdelse af retspraksis fra Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) og appeldomstolene og iii) overholdelse af rimelige frister ved behandlingen af sager og udfærdigelsen af afgørelser. Den højeste bedømmelse ved evalueringen af arbejdet er 60 point, dvs. maksimalt 20 point for hvert af de tre kriterier.
- 27 Overholdelsen af de første to kriterier fastlægges ved hjælp af en analyse af de retsafgørelser, som dommerkandidaten har afsagt i de seneste tre år af tjenesten. Denne analyse angår en stikprøve på ti afgørelser udvalgt tilfældigt ved hjælp af en softwareapplikation og på grundlag af ensartede kriterier opstillet af bedømmelseskomiteen. De afgørelser, der udvælges med henblik herpå, skal være relevante for kandidatens professionelle virke, vedrøre forskellige sagsgenstande og i videst muligt omfang være blevet afsagt på forskellige tidspunkter af sagsbehandlingen.
- 28 Ud over de således udvalgte afgørelser tages også den begrundede udtalelse fra den afdeling, der svarer til kandidatens specialisering ved den højere retsinstans i forhold til den, hvor vedkommende har sæde, i betragtning. Med henblik herpå hører afdelingsformanden dommerne i den nævnte afdeling under overholdelse af de begrundede udtalelsers fortrolige karakter og registrerer resultatet i en rapport, som fremsendes til bedømmelseskomitéen. Denne udtalelse er kun af rådgivende værdi.
- 29 Hvad angår det tredje kriterium, som vedrører overholdelse af frister, hviler bedømmelsen på en række statistiske oplysninger og andre dokumenter fremsendt af den retsinstans, hvor kandidaten har sæde, vedrørende følgende punkter i) for så vidt angår kandidatens arbejde: antallet af retsmøder, antallet af sager, hvori dommeren har virket, antallet af afgjorte sager, antallet af ikke-begrundede afgørelser inden for fristerne, det gennemsnitlige antal dage, hvor fristerne er blevet overskredet, den gennemsnitlige behandlingstid for kandidatens sager, de øvrige aktiviteter, som kandidaten har udført under udførelse af tjenesten; ii) for så vidt angår aktiviteterne ved den retsinstans, som den afdeling, hvor dommeren har virket, hører under: dommerens gennemsnitlige antal sager, det gennemsnitlige antal tilstedeværelser til retsmøder, den gennemsnitlige gennemløbstid pr. sagstype, det gennemsnitlige antal afgørelser afsagt af dommerne og det gennemsnitlige antal afgørelser, der ikke er afsagt inden for fristerne.
- 30 Dommerkandidatens adfærd bedømmes af komitéen på grundlag af to kriterier: i) passende adfærd over for borgere, advokater, sagkyndige og tolke under retsmøder og øvrige erhvervsmæssige aktiviteter, passende tone, at vedkommende udviser høflighed og ikke udviser foragtende adfærd eller arrogance i sin handlemåde, egnethed til at håndtere de situationer, der opstår i retssalen; ii) egnethed til at samarbejde med de øvrige medlemmer af dommerkollegiet samt adfærd over for og kommunikation med de øvrige dommere og ansatte både ved den retsinstans, hvor kandidaten virker, og de øvrige retsinstanser, uanset om de er trindhøjere eller trinklavede. Den højeste bedømmelse ved evalueringen af adfærd er 40 point, dvs. maksimalt 20 point for hver af de to kriterier.
- 31 Evalueringen af kandidaternes adfærd, i lyset af de to ovennævnte kriterier, hviler på optagelser af retsmøder, hvor kandidaten har været formand for dommerkollegiet, på udtalelsen fra den afdeling og/eller i givet fald fra den retsinstans, hvor kandidaten har udført tjeneste i løbet af den periode, der bedømmes, på oplysninger i vedkommendes personaleakter samt på alle andre verificerbare oplysninger om kandidaten.

- 32 Med henblik herpå indhenter bedømmelseskomitéen de oplysninger, der er nødvendige for at kunne bedømme kandidatens adfærd, fra de retsinstanser, hvor vedkommende har virket i den periode, der bedømmes, fra direktoratet for HR ved CSM og fra Inspectia Judiciară (retsinspektoratet). Den nævnte komité udvælger en stikprøve af retsmøder, hvor kandidaten har virket som formand, og indhenter de tilsvarende optagelser hertil. For endvidere at opnå en udtalelse fra den afdeling, eller såfremt der ikke er en afdeling, den retsinstans, hvor kandidaten har udført tjeneste, høres afdelingens eller retsinstansens ansatte under overholdelse af de udtrykte udtalelsers fortrolige karakter, og resultatet af de nævnte høringer registreres i en underskrevet og dateret rapport, der indeholder verificerbare forhold.
- 33 Efter procedurens afslutning udarbejder bedømmelseskomitéen et udkast til begrundet rapport, som angiver de bedømmelser, der er opnået for hvert af de pågældende fem kriterier (dvs. de tre kriterier for bedømmelse af arbejdet og de to kriterier for bedømmelse af adfærd), samt den samlede bedømmelse, som kandidaten har opnået, ud af en højeste bedømmelse på 100 point. Udkastet til rapporten fremsendes til kandidaten, som herefter gennemfører en samtale med bedømmelseskomitéen vedrørende de point, der er registreret i det nævnte udkast. Såfremt kandidaten har indvendinger mod udkastet til rapport, skal vedkommende fremsætte dem både ved denne samtale og skriftligt. Efter samtalens afslutning undersøger bedømmelseskomitéen eventuelle fremsatte indvendinger og de øvrige point, der er givet ved samtalen, og den udarbejder den endelige begrundede bedømmelsesrapport med angivelse af de bedømmelser, der er opnået for hvert bedømmelseskriterium og den samlede bedømmelse. Den nævnte rapport fremsendes til kandidaten og CSM.
- 34 Kandidaten har herefter 48 timer at regne fra offentliggørelsen af resultaterne til at indgive klage over bedømmelsen opnået ved evalueringen til afdelingen for dommere i CSM. Denne sidstnævnte behandler klagen i lyset af de fremsatte indvendinger og de dokumenter, som evalueringen støtter sig på. Såfremt den finder, at der skal gives medhold i klagen, foretager den en ny bedømmelse af kandidaten på grundlag af de samme kriterier og samme pointskala som dem, der var gældende for evalueringsproceduren. Hvis den derimod finder, at der ikke kan gives medhold i klagen, sker der ingen ny evaluering af kandidaten.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 35 Den 12. november 2019 anlagde sagsøgerne i hovedsagen sag ved Curtea de Apel Ploiești (appeldomstolen i Ploiești, Rumænien) med påstand om delvis annullation af afgørelse nr. 1348, for så vidt som denne afgørelse har ændret proceduren for effektiv forfremmelse af dommere til visse retter i første instans og appeldomstolene ved at erstatte de tidligere skriftlige prøver med en evaluering af kandidaternes arbejde og adfærd under de seneste tre års ansættelse.
- 36 Ifølge sagsøgerne i hovedsagen afviger den nye procedure fra princippet om meritbaseret forfremmelse ved at støtte sig på skønsmæssige og subjektive bedømmelser. Ved at give præsidenterne for appeldomstolene en styrende beføjelse, har denne nye procedure til virkning at tilskynde til holdninger om hierarkisk underordnelse i forhold til medlemmer af højere retsinstanser, der skal evaluere arbejdet udført af de dommere, der er kandidater til en forfremmelse.

- 37 Efter sagsøgerne i hovedsagens opfattelse kan en sådan ændring i proceduren for forfremmelse af dommere gøre indgreb i disse sidstnævntes uafhængighed. Navnlig er den nye procedure i strid med EU-retten og de forpligtelser, der påhviler Rumænien i medfør af navnlig mekanismen for samarbejde og kontrol (herefter »MSK«), indført ved beslutning 2006/928, og de rapporter, der er udarbejdet inden for rammerne af denne mekanisme.
- 38 I denne henseende ønsker den forelæggende ret for det første oplyst, om MSK og de nævnte rapporter udgør retsakter, som kan fortolkes af Domstolen.
- 39 For det andet har denne ret rejst tvivl om, hvorvidt en forfremmelsesordning såsom den, der er indført ved den i hovedsagen omhandlede lovgivning, er forenelig med princippet om dommers uafhængighed.
- 40 Det er på denne baggrund, at den forelæggende ret har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal den [MSK], der blev oprettet ved [beslutning 2006/928], anses for en retsakt udstedt af en EU-institution som omhandlet i artikel 267 TEUF, som kan fortolkes af [Domstolen]? Er indholdet, karakteren og varigheden af MSK, der blev oprettet ved [beslutning 2006/928], omfattet af anvendelsesområdet for [tiltrædelsestraktaten]? 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 [chartrets] artikel 47 [...] og i praksis fra [Domstolen], 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 [chartrets] artikel 47 [...] og i praksis fra [Domstolen], med henvisning til artikel 2 TEU, såfremt den rumænske stat 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?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om Domstolens kompetence

- 41 CSM har gjort gældende, at den forelæggende ret med de præjudicielle spørgsmål anmoder Domstolen om at tage stilling til lovligheden af den nye ordning for forfremmelse af dommere og anklagere, som er omhandlet i hovedsagen, og ikke om at fortolke EU-retten. Domstolen har følgelig ikke kompetence til at træffe afgørelse om disse spørgsmål.

- 42 For sin del har den polske regering gjort gældende, at de nævnte spørgsmål henhører under området for organisationen af domstolene, som er et område, hvor Unionen ikke har nogen kompetence.
- 43 Det bemærkes i denne henseende, at den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse klart vedrører fortolkning af EU-retten, både for så vidt angår bestemmelserne i den primære ret (artikel 2 TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, artikel 267 TEUF og chartrets artikel 47) og bestemmelser i den afledte ret (beslutning 2006/928).
- 44 Endvidere vedrører den polske regerings argumentation med hensyn til Unionens manglende kompetence på området for domstolenes organisation i realiteten selve rækkevidden og dermed fortolkningen af de bestemmelser i den primære EU-ret, der er omhandlet i de forelagte spørgsmål, hvilken fortolkning åbenbart er inden for Domstolens kompetence i henhold til artikel 267 TEUF.
- 45 Domstolen har således allerede fastslået, at selv om organiseringen af den dømmende magt i medlemsstaterne henhører under de sidstnævntes kompetence, skal medlemsstaterne under udøvelsen af denne kompetence ikke desto mindre overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten (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, præmis 111 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Henset til det ovenstående har Domstolen kompetence til at besvare de forelagte spørgsmål.

Om de præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling

- 47 CSM har bestridt, at det første og det andet spørgsmål kan antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at besvarelsenerne heraf klart fremgår af Domstolens praksis.
- 48 CSM har endvidere gjort gældende, at det tredje og det fjerde spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, idet den fortolkning af EU-retten, som den forelæggende ret har anmodet om, savner forbindelse med realiteten i tvisten i hovedsagen. Det tredje spørgsmål hviler således på en fejlagtig beskrivelse af den i hovedsagen omhandlede procedure for forfremmelse af dommere, og hvad angår det fjerde spørgsmål er proceduren for effektiv forfremmelse af dommere på ingen måde i strid med de henstillinger, som Kommissionen har fremsat i de rapporter, der udarbejdes inden for rammerne af MSK.
- 49 Hvad i denne henseende for det første angår den omstændighed, at den korrekte fortolkning af EU-retten i det foreliggende tilfælde angiveligt er så åbenbar, at den ikke giver anledning til nogen rimelig tvivl, er det tilstrækkeligt at bemærke, at selv om en sådan omstændighed, hvis den antages at foreligge, kan foranledige Domstolen til at træffe afgørelse ved kendelse i henhold til procesreglementets artikel 99, kan denne omstændighed imidlertid ikke forhindre den nationale ret i at forelægge et præjudicielt spørgsmål eller medføre, at det således stillede spørgsmål afvises (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, præmis 138 og den deri nævnte retspraksis).
- 50 Følgelig kan det første og det andet spørgsmål antages til realitetsbehandling.

- 51 Ifølge Domstolens faste praksis er der for det andet en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er hypotetisk, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (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, præmis 139 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at der for den forelæggende ret er blevet indbragt en tvist vedrørende lovligheden af en national lovgivning om forfremmelsesordningen for dommere. Det er imidlertid netop denne tvivl, som den nævnte ret har udtrykt hvad angår foreneligheden af denne ordning med kravet om uafhængighed, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, samt med beslutning 2006/928, der har foranlediget den forelæggende ret til at anmode Domstolen om en fortolkning af disse EU-retlige bestemmelser. Det tredje og det fjerde spørgsmål har derfor en forbindelse med realiteten i tvisten i hovedsagen. Med hensyn til CSM's argumenter, der er fremsat for at bestride, at disse spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, angår de den besvarelse vedrørende realiteten, som skal gives af disse.
- 53 Heraf følger, at det tredje og det fjerde spørgsmål ligeledes kan antages til realitetsbehandling.

Det første spørgsmål

- 54 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om beslutning 2006/928 udgør en retsakt udstedt af en EU-institution, som kan fortolkes af Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF, om denne beslutning for så vidt angår dens retlige karakter, dens indhold og tidsmæssige virkninger er omfattet af tiltrædelsestraktatens anvendelsesområde, og endelig om de krav, der er opstillet af Kommissionen inden for rammerne af MSK, er bindende for Rumænien.
- 55 Som foreningen »Forum for Rumænske Dommere«, CSM og Kommissionen med rette har anført, fremgår besvarelsen af det første spørgsmål klart af Domstolens praksis, navnlig domskonklusionens punkt 1 og 2 i dom af 18. maj 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).
- 56 Det første spørgsmål skal således besvares med, at beslutning 2006/928 udgør en retsakt udstedt af en EU-institution, som kan fortolkes af Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF. Denne beslutning er for så vidt angår dens retlige karakter, dens indhold og tidsmæssige virkninger omfattet af tiltrædelsestraktatens anvendelsesområde. De benchmarks, der fremgår af bilaget til nævnte beslutning, har til formål at sikre, at Rumænien overholder det i artikel 2 TEU fastsatte retsstatsprincip, og de er bindende for denne medlemsstat, således at denne sidstnævnte er forpligtet til at træffe passende foranstaltninger med henblik på at opfylde disse mål, idet der i henhold til det i artikel 4, stk. 3, TEU fastsatte princip om loyalt samarbejde skal tages behørigt hensyn til de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af samme beslutning, og navnlig til de henstillinger, der er formuleret i disse rapporter.

Det andet spørgsmål

- 57 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU og chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at en national lovgivning om forfremmelsesordningen for dommere skal sikre overholdelsen af princippet om dommeres uafhængighed.
- 58 Selv om, og som det er anført i nærværende doms præmis 45, organiseringen af den dømmende magt i medlemsstaterne henhører under de sidstnævntes kompetence, skal medlemsstaterne under udøvelsen af denne kompetence ikke desto mindre overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten. Det er endvidere blev fastslået, at artikel 19 TEU, som udmønter det i artikel 2 TEU fastsatte retsstatsprincip, betror de nationale domstole og Domstolen opgaven med at garantere, at EU-retten anvendes fuldt ud i alle medlemsstaterne, og at sikre domstolsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten (dom af 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, præmis 217).
- 59 Selve eksistensen af en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af EU-retten, er uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat. Med henblik herpå tilkommer det, som det fremgår af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer borgerne den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten. Princippet om en effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder som sikret ved EU-retten, hvortil der således henvises i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, udgør et generelt princip i EU-retten, som udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, og som er fastslået i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og som nu er bekræftet i chartrets artikel 47 (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, præmis 219 og den deri nævnte retspraksis).
- 60 Det følger heraf, at enhver medlemsstat i medfør af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal sikre, at de retsinstanser, der som »domstole« i henhold til EU-retten skal træffe afgørelse om spørgsmål, der er knyttet til anvendelsen eller til fortolkningen af denne ret, og som således henhører under medlemsstatens retsmiddelsystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, opfylder kravene til en effektiv retsbeskyttelse, idet det præciseres, at denne bestemmelse omhandler »de områder, der er omfattet af EU-retten«, uafhængigt af den situation, hvori medlemsstaterne gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1 (dom af 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, præmis 220 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 Med henblik på at sikre, at en sådan retsinstans er i stand til at tilbyde den effektive retsbeskyttelse, som således kræves i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, er det afgørende, at dens uafhængighed og upartiskhed bevares, hvilket bekræftes af 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 (dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 93 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 Således som Domstolen gentagne gange har fastslået, er dette krav om retternes uafhængighed og upartiskhed, som er uløseligt forbundet med udøvelsen af dømmende myndighed, en del af kerneindholdet i retten til en effektiv retsbeskyttelse og i den grundlæggende ret til en retfærdig

rettergang, der har afgørende betydning som garant for beskyttelsen af samtlige de rettigheder, som borgerne afleder af EU-retten, og for bevarelsen af medlemsstaternes fælles værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, herunder retsstatsprincippet (dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).

- 63 Det fremgår af fast retspraksis, at de garantier for uafhængighed og upartiskhed, som kræves efter EU-retten, forudsætter, at der findes regler – om bl.a. organets sammensætning, medlemmernes udnævnelse og embedsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer kan vige deres sæde, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes – som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at organet er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden (dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 95 og den deri nævnte retspraksis).
- 64 Det er i denne henseende afgørende, at dommerne er beskyttet mod indblanding eller ydre pres, der ville kunne bringe deres uafhængighed og deres upartiskhed i fare. De regler, der finder anvendelse på dommeres status og udøvelse af deres funktion som dommere, skal navnlig gøre det muligt at udelukke ikke blot enhver direkte indflydelse i form af instrukser, men ligeledes mere indirekte former for indflydelse, der kan påvirke de pågældende dommeres afgørelser, og derved gøre det muligt at udelukke, at disse dommere ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og i en retsstat (dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis).
- 65 Navnlig skal dommeres uafhængighed sikres og beskyttes ikke alene på tidspunktet for deres udnævnelse, men ligeledes, således som generaladvokaten har anført i punkt 46 i forslaget til afgørelse, under hele deres ansættelse, herunder i forbindelse med forfremmelsesprocedurer, eftersom procedurer for forfremmelse af dommere er en del af de regler, der finder anvendelse på dommeres status.
- 66 Det er derfor nødvendigt, at de materielle betingelser og den processuelle fremgangsmåde, hvorunder afgørelser om forfremmelse af dommere træffes, har en sådan karakter, at der ikke opstår rimelig tvivl i offentligheden om, at de pågældende dommere er uimodtagelige for påvirkninger udefra og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden, når de berørte først er blevet forfremmet (jf. analogt dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 97 og den deri nævnte retspraksis).
- 67 Følgelig skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU og chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at en national lovgivning om forfremmelsesordningen for dommere skal sikre overholdelsen af princippet om dommeres uafhængighed.

Det tredje spørgsmål

- 68 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU og chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, i medfør af hvilken ordningen om forfremmelse af dommere til en højere retsinstans er baseret på en evaluering af de berørtes arbejde og adfærd foretaget af en komité bestående af præsidenten for denne højere retsinstans og medlemmerne heri.

- 69 Det bemærkes indledningsvis, at ifølge Domstolens praksis kan en medlemsstat ikke ændre sin lovgivning på en måde, som medfører en forringelse af beskyttelsen af retsstatsprincippet, som navnlig artikel 19 TEU udmønter. Medlemsstaterne har således i henseende til denne værdi pligt til at søge at undgå enhver forringelse af deres lovgivning om organiseringen af den dømmende magt ved at afholde sig fra at vedtage regler, som ville skade dommernes uafhængighed (dom af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 63 og 64, og 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, præmis 162 og den deri nævnte retspraksis).
- 70 Som anført i nærværende doms præmis 64 skal dommere være beskyttet mod indblanding eller ydre pres, der ville kunne bringe deres uafhængighed og upartiskhed i fare. Navnlig skal reglerne for ordningen om forfremmelse af dommere gøre det muligt at udelukke ikke blot enhver direkte indflydelse i form af instrukser, men ligeledes mere indirekte former for indflydelse, der kan påvirke de pågældende dommers afgørelser, og derved gøre det muligt at udelukke, at disse dommere ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og i en retsstat.
- 71 Når en medlemsstat indfører en ny ordning om dommers forfremmelse, skal det følgelig sikres, at de materielle betingelser og den processuelle fremgangsmåde, hvorunder afgørelserne om forfremmelse vedtages under denne ordning, har en sådan karakter, at der ikke opstår rimelig tvivl i offentligheden om, at de pågældende dommere er uimodtagelige for påvirkninger udefra og er neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden, når de pågældende først er blevet forfremmet.
- 72 I den foreliggende sag tilkommer det den forelæggende ret at tage stilling til dette spørgsmål, efter at den har foretaget de vurderinger, der er påkrævet til det formål. Det skal nemlig bemærkes, 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 virkninger (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, præmis 201 og den deri nævnte retspraksis).
- 73 Inden behandlingen af de materielle betingelser og den processuelle fremgangsmåde, hvorunder afgørelserne om forfremmelse, således som fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, træffes, skal det bemærkes, at ifølge den forelæggende rets oplysninger består proceduren for dommers forfremmelse af to trin. Det første trin, der kvalificeres som »forfremmelse på stedet«, beror på, at der består nogle skriftlige prøver, der har til formål at teste både kandidaternes teoretiske kundskaber og deres praktiske kompetencer. Det andet trin, der kvalificeres som »effektiv forfremmelse«, og som gør det muligt for kandidater, der er forfremmet på stedet, effektivt at blive ansat ved en højere retsinstans, er baseret på en evaluering af kandidaternes arbejde og adfærd under de seneste tre års tjeneste.
- 74 I forbindelse med det andet trin foretages evalueringen af en bedømmelseskomité, hvis medlemmer udpeges af afdelingen for dommere i CSM. Den nævnte bedømmelseskomité udgøres af, for hver appeldomstol, præsidenten for denne retsinstans og fire medlemmer heri, hvis

specialisering svarer til specialiseringen af den ledige stilling. Afdelingen for dommere i CSM vælger de fire medlemmer på forslag af appeldomstolens kollegium, som præsidenten for denne retsinstans indgår i.

- 75 Selv om et organ såsom den nævnte bedømmelseskomité's medvirken i proceduren for effektiv forfremmelse af dommere principielt kan medvirke til at objektivisere denne procedure, kræves det endvidere, at dette organ selv har garantierne for uafhængighed, således at de betingelser, hvorunder dets medlemmer udpeges og måden, hvorpå dette organ konkret opfylder sin rolle, skal undersøges nærmere (jf. analogt dom af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 66-68).
- 76 Hvad i den foreliggende sag angår betingelserne for udpegelse af bedømmelseskomitéens medlemmer skal det fremhæves, at denne komité udelukkende består af dommere, der er udpeget på forslag af den kompetente appeldomstols kollegium, hvilket selv består af dommere.
- 77 Endvidere, og således som generaladvokaten har anført i punkt 62, 65 og 66 i forslaget til afgørelse, er den omstændighed, at visse dommere udøver en kontrol over deres kollegers professionelle virke, ikke i sig selv et tegn på, at der foreligger et potentielt problem med hensyn til domstolens uafhængighed. For så vidt som bedømmelseskomitéens medlemmer, i deres egenskab af dommere, selv er forpligtet til at frembyde garantierne for uafhængighed, opfylder de principielt det krav, der er nævnt i nærværende doms præmis 75, og synes, henset til deres virke, egnede til at bedømme deres kollegers faglige kvalifikationer.
- 78 Den forelæggende ret har i øvrigt anført, at den nye procedure kan føre til en koncentration af beføjelser hos visse medlemmer af denne bedømmelseskomité, og nærmere bestemt præsidenterne ved appeldomstolene, der kan give disse en bestemmende indflydelse på udfaldet af proceduren for effektiv forfremmelse. Dette kunne navnlig være tilfældet, såfremt det viser sig, at disse medlemmer kumulerer flere funktioner, der kan påvirke ansættelsesforhold og karrierer for kandidaterne til forfremmelse, f.eks. ved på én gang at have ansvaret for den løbende evaluering af deres arbejde og prøvelsen i appel af de domme, der afsiges af disse.
- 79 Selv om det ikke kan udelukkes, at denne situation vil kunne påvirke den måde, hvorpå den nævnte komité konkret opfylder sin rolle som omhandlet i nærværende doms præmis 75, kan en sådan koncentration af beføjelser, såfremt den måtte anses for godtgjort, ikke desto mindre ikke som sådan anses for at være uforenelig med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU (jf. analogt dom af 11.5.2023, Inspecția Judiciară, C-817/21, EU:C:2023:391, præmis 54).
- 80 Det skal således stadig godtgøres, at den nævnte koncentration af beføjelser i praksis, i sig selv eller i kombination med andre faktorer kan give de personer, der er tillagt disse, kapacitet til at påvirke retningen af de pågældende dommers afgørelser, og således skabe en manglende uafhængighed eller et indtryk af, at de er partiske, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat.
- 81 De sagsakter, som Domstolen råder over, indeholder imidlertid ingen oplysninger, der kan godtgøre, at en sådan koncentration af beføjelser i sig selv i praksis kunne give en sådan kapacitet til påvirkning, eller nogen oplysninger, der i kombination med den nævnte koncentration af beføjelser kunne skabe sådanne virkninger, der vil kunne skabe tvivl i offentligheden om de forfremmede dommers uafhængighed.

- 82 Det påhviler følgelig den forelæggende ret, som alene råder over samtlige relevante oplysninger, at foretage en bedømmelse i denne henseende.
- 83 Hvad angår de materielle betingelser, hvorunder afgørelser om effektiv forfremmelse træffes, og navnlig de bedømmelseskriterier, der er opstillet af bedømmelseskomiteén, skal det for det første bemærkes, at adgang til proceduren for effektiv forfremmelse forudsætter, at skriftlige teoretiske og praktiske prøver består i forbindelse med proceduren for forfremmelse »på stedet«, hvis relevans ikke synes at være blevet draget i tvivl af sagsøgerne i hovedsagen. For det andet, og således som generaladvokaten har anført i punkt 72 i forslaget til afgørelse, fastsætter den i hovedsagen omhandlede lovgivning klart de kriterier, der synes relevante med henblik på at bedømme kandidaternes faglige kvalifikationer.
- 84 Hvad således angår evalueringen af kandidaternes arbejde er denne baseret på kriterier vedrørende deres evne til at analysere og sammenfatte information, klarhed og logik i deres argumentation, overholdelse af retspraksis fra de højere retsinstanser og deres egnethed til at træffe afgørelse inden for en rimelig frist. Hvad angår evalueringen af kandidaternes adfærd hviler den på kriterier vedrørende i det væsentlige kandidaternes adfærd i forbindelse med udøvelse af tjenesten både i forhold til deres kolleger og til borgerne og deres egnethed til at sikre en god afvikling af retsmøder.
- 85 Disse kriterier synes endvidere at være genstand for objektive vurderinger på grundlag af verificerbare oplysninger. Med hensyn til evalueringen af kandidaternes arbejde støtter bedømmelseskomiteén sig hovedsageligt på en stikprøve på ti retsafgørelser, som kandidaten har afsagt, udvalgt tilfældigt og på grundlag af ensartede kriterier. Hvad angår evalueringen af kandidaternes adfærd bedømmes denne bl.a. i forhold til kandidatens personaleakter og optagelser af retsmøder, hvilket også kan give de forhold, der tages i betragtning ved denne evaluering, en verificerbarhed.
- 86 Således synes de forhold, der tages i betragtning med henblik på disse evalueringer, at være tilstrækkeligt forskellige og verificerbare, hvilket synes at begrænse risikoen for, at proceduren for effektiv forfremmelse får en vilkårlig karakter. Den omstændighed, at bedømmelseskomiteén eventuelt kan tage begrundede udtalelser fra den afdeling, hvor vedkommende har sæde på det tidspunkt, hvor denne procedure finder sted, samt fra den afdeling i den højere retsinstans, der svarer til vedkommendes specialisering, i betragtning, synes ikke at kunne ændre denne analyse, for så vidt som sådanne begrundede udtalelser kan oplyse bedømmelseskomiteén om denne kandidats faglige kvalifikationer i forhold til vedkommendes arbejde eller adfærd.
- 87 Med hensyn til den processuelle fremgangsmåde, hvorunder afgørelser om effektiv forfremmelse af dommere træffes, skal det bemærkes, at når først proceduren er gennemført, udarbejder bedømmelseskomiteén en begrundet rapport med angivelse af bedømmelsen på grundlag af hvert af de pågældende kriterier samt den samlede bedømmelse, som kandidaten har opnået. Hvis kandidaten har indvendinger mod denne rapport, kan vedkommende endvidere fremsætte dem i forbindelse med en samtale med bedømmelseskomiteén og skriftligt. Endelig har kandidaten en frist på 48 timer at regne fra offentliggørelsen af resultaterne til at indgive en klage mod den opnåede bedømmelse til afdelingen for dommere i CSM. Denne afdeling prøver, om en ny evaluering er nødvendig, og foretager i givet fald selv denne evaluering.
- 88 Under disse omstændigheder, og navnlig henset til den begrundelsespligt, som påhviler bedømmelseskomiteén, samt til muligheden for at indgive klage over dens bedømmelser, synes den processuelle fremgangsmåde, hvorunder afgørelser om effektiv forfremmelse af dommere

træffes, ikke at kunne bringe uafhængigheden for de dommere, der forfremmes efter afslutningen af denne procedure, i fare. I sidste ende påhviler det den forelæggende ret, som alene har kompetence til at træffe afgørelse om de faktiske omstændigheder, og som alene har et direkte kendskab til den nævnte processuelle fremgangsmåde, at efterprøve, om dette faktisk er tilfældet.

- 89 Følgelig skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU og chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, i medfør af hvilken ordningen om forfremmelse af dommere til en højere retsinstans er baseret på en evaluering af de berørtes arbejde og adfærd foretaget af en komité bestående af præsidenten for denne højere retsinstans og medlemmerne heri, for så vidt som de materielle betingelser og den processuelle fremgangsmåde, hvorunder afgørelser om forfremmelse af dommere træffes, har en sådan karakter, at der ikke opstår rimelig tvivl i offentligheden om, at de pågældende dommere er uimodtagelige for påvirkninger udefra og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden, når de berørte først er blevet forfremmet.

Det fjerde spørgsmål

- 90 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om beslutning 2006/928 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der ændrer ordningen for dommers forfremmelse, når Kommissionen i de rapporter, der er udarbejdet i henhold til denne beslutning, ikke har formuleret nogen henstilling vedrørende en sådan ændring.
- 91 Det bemærkes, at i henhold til artikel 1 i beslutning 2006/928 rapporterer Rumænien hvert år til Kommissionen om de fremskridt, landet har gjort med opfyldelsen af hvert af de benchmarks, der er angivet i bilaget til denne beslutning, og at det første af disse benchmarks bl.a. tager sigte på at »sikre mere gennemsigtige og effektive retsprocedurer«.
- 92 I denne sammenhæng fremgår det af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 56, at de benchmarks, der er indeholdt i nævnte bilag, tager sigte på at sikre Rumæniens overholdelse af det i artikel 2 TEU fastsatte retsstatsprincip og er bindende for denne medlemsstat, således at denne sidstnævnte er forpligtet til at træffe passende foranstaltninger med henblik på at opfylde disse mål under behørig hensyntagen i henhold til princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, til de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af den nævnte beslutning, navnlig de henstillinger, der er formuleret i de nævnte rapporter.
- 93 Med dette sagt, og således som generaladvokaten har anført i punkt 83 i forslaget til afgørelse, har hverken beslutning 2006/928 eller henstillingerne i de rapporter, der er udarbejdet i henhold hertil, til formål at pålægge den pågældende medlemsstat en specifik model for organisering af dens retssystem. Retsvæsenets organisation i medlemsstaterne henhører nemlig, således som det fremgår af den af Domstolens praksis, som er nævnt i nærværende doms præmis 45, under medlemsstaternes kompetence, med forbehold for overholdelse af EU-retten under udøvelsen heraf.
- 94 I den foreliggende sag, og således som det fremgår af Kommissionens indlæg, og som generaladvokaten har anført i punkt 81 i forslaget til afgørelse, har Kommissionen ikke i sine rapporter udarbejdet på grundlag af beslutning 2006/928 identificeret nogen særlige problemstillinger eller formuleret nogen henstilling vedrørende den i hovedsagen omhandlede forfremmelsesprocedure for dommere.

- 95 Selv om den pågældende medlemsstat, i en sammenhæng som den i hovedsagen omhandlede, i henhold til princippet om loyalt samarbejde skal tage hensyn til Kommissionens rapporter i henhold til beslutning 2006/928, og navnlig de henstillinger, der er formuleret heri, kan en manglende henstilling ikke på nogen måde anses for at være en hindring for den pågældende medlemsstats udøvelse af dens kompetence på området for retsvæsenets organisation.
- 96 Henset til ovenstående betragtninger skal det fjerde spørgsmål besvares med, at beslutning 2006/928 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, der ændrer ordningen for dommeres forfremmelse, når Kommissionen i de rapporter, der er udarbejdet i henhold til denne beslutning, ikke har formuleret nogen henstilling vedrørende en sådan ændring.

Sagsomkostninger

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

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

- 1) **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 områders retsreform og bekæmpelse af korruption udgør en retsakt udstedt af en EU-institution, som kan fortolkes af Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF. Denne beslutning er for så vidt angår dens retlige karakter, dens indhold og tidsmæssige virkninger omfattet af anvendelsesområdet for traktaten mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og Republiken Bulgarien og Rumænien om Republiken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union. De benchmarks, der fremgår af bilaget til nævnte beslutning, har til formål at sikre, at Rumænien overholder det i artikel 2 TEU fastsatte retsstatsprincip, og de er bindende for denne medlemsstat, således at denne sidstnævnte er forpligtet til at træffe passende foranstaltninger med henblik på at opfylde disse mål, idet der i henhold til det i artikel 4, stk. 3, TEU fastsatte princip om loyalt samarbejde skal tages behørigt hensyn til de rapporter, som Europa-Kommissionen har udarbejdet på grundlag af samme beslutning, og navnlig til de henstillinger, der er formuleret i disse rapporter.**
- 2) **Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at en national lovgivning om forfremmelsesordningen for dommere skal sikre overholdelsen af princippet om dommeres uafhængighed.**
- 3) **Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU og artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, i medfør af hvilken ordningen om forfremmelse af dommere til en højere retsinstans er baseret på en evaluering af de berørtes arbejde og adfærd foretaget af en komité bestående af præsidenten for denne højere retsinstans og medlemmerne heri, for så vidt som de materielle betingelser og den processuelle fremgangsmåde, hvorunder afgørelser om forfremmelse af dommere**

træffes, har en sådan karakter, at der ikke opstår rimelig tvivl i offentligheden om, at de pågældende dommere er uimodtagelige for påvirkninger udefra og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden, når de berørte først er blevet forfremmet.

- 4) Beslutning 2006/928 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, der ændrer ordningen for dommeres forfremmelse, når Europa-Kommissionen i de rapporter, der er udarbejdet i henhold til denne beslutning, ikke har formuleret nogen henstilling vedrørende en sådan ændring.**

Underskrifter