



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

E. TANCHEV

fremsat den 20. juni 2019¹

Sag C-192/18

**Europa-Kommissionen
mod**

Republikken Polen

»Traktatbrud – effektiv retsbeskyttelse i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – domstoles uafhængighed og upartiskhed – formalitetsindsigelse mod Kommissionens klagepunkt i henhold til artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 157 TEUF – artikel 5, litra a), og artikel 9, stk. 1, litra f), i direktiv 2006/54/EF – indførelse af en forskellig pensionsalder for mandlige og kvindelige dommere ved de almindelige domstole, dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og offentlige anklagere – sænkelse af pensionsalderen for dommere ved de almindelige domstole samtidig med, at justitsministeren er blevet tillagt en skønsbeføjelse til at forlænge den enkelte dommers tjenesteperiode«

I. Indledning

1. I den foreliggende sag har Kommissionen anlagt traktatbrudssøgsmål mod Republikken Polen i henhold til artikel 258 TEUF på grundlag af to anbringender. For det første har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 157 TEUF samt artikel 5, litra a), og artikel 9, stk. 1, litra f), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv², idet Polen i artikel 13, nr. 1)-3), i Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 12 lipca 2017 r.³ (lov om ændring af lov om de almindelige domstoles organisation og visse andre love) af 12. juli 2017 (herefter »ændringsloven af juli 2017«) har indført en pensionsalder på 60 for kvinder og 65 for mænd, hvor det tidligere var 67 for begge køn, for dommere ved de almindelige domstole, offentlige anklagere og dommere ved Sąd Najwyższy (herefter »øverste domstol«).

2. For det andet har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, idet Polen i artikel 13, nr. 1), i ændringsloven af juli 2017 har sænket pensionsalderen for dommere ved de almindelige domstole og samtidig har tillagt justitsministeren en skønsbeføjelse til i henhold til samme lovs artikel 1, nr. 26), litra b) og c), at forlænge tjensteperioden for de enkelte dommere ved de almindelige domstole.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – EUT 2006, L 204, s. 23.

3 – Dz. U. af 2017, pos. 1452.

3. Kommissionens første klagepunkt er nyt i den forstand, at forskelsbehandling på grundlag af køn ikke har været genstand for de sager, som Domstolen har behandlet i forbindelse med de reformer af pensionsreglerne for polske dommere, der blev indført i 2017⁴, og som i vidt omfang har tiltrukket sig international kritik⁵. Som redegjort for i mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Polen (den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18)⁶, er reformerne fra 2017 genstand for et begrundet forslag fra Kommissionen i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU vedrørende retsstatsprincippet i Polen⁷.

4. Med hensyn til det andet klagepunkt er dette spørgsmål – for så vidt som det vedrører Kommissionens beføjelse til at støtte sig på chartrets artikel 47 i traktatbrudssøgsmål og indholdet af bestemmelsen om effektiv retsbeskyttelse i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – behandlet udførligt i mit forslag til afgørelse af 11. april 2019, Kommissionen mod Polen (den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18)⁸. Jeg tilkendegav dér den opfattelse, at hvis en medlemsstat ikke gennemfører EU-ret i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1, kan Kommissionen ikke støtte sit klagepunkt på chartrets artikel 47 i et direkte søgsmål i henhold til artikel 258 TEUF.

5. Med hensyn til det andet anbringende vil min analyse derfor primært have fokus på, om den omhandlede bestemmelse tilsidesætter artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som konkret udtrykker respekten for retsstaten i henhold til artikel 2 TEU⁹. Jeg vil også udførligt behandle de retskilder, der kan påberåbes i forbindelse med denne vurdering; kilder, som artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU deler med de kilder, der bestemmer indholdet af retten til en »uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov« i chartrets artikel 47. Som det fremgår af del VI C nedenfor, udgør fælles kilder en forfatningsmæssig forbindelse mellem disse to bestemmelser, således at den retspraksis, der er udviklet i forbindelse med de to bestemmelser, nødvendigvis skærer hinanden¹⁰.

6. Når dette er sagt, vil jeg i samme afsnit behandle forskellene mellem artikel 19, stk. 1, TEU og chartrets artikel 47 nærmere og navnlig den tærskel for en tilsidesættelse af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, der skal være nået, inden den kan gøres gældende som en selvstændig tilsidesættelse af EU-retten med hensyn til dommeres uafsættelighed og uafhængighed, uanset chartret.

4 – Der er flere andre verserende sager for Domstolen vedrørende reformen af den dømmende magt i Polen, herunder anmodninger om præjudiciel afgørelse fremsat af den øverste domstol i Polen (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18 og C-668/18), Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) (C-824/18) og lavere retter i Polen (C-558/18, C-563/18 og C-623/18). Jf. ligeledes kendelse afsagt af Domstolens præsident den 15.11.2018, Kommissionen mod Polen (C-619/18, EU:C:2018:910), og mit forslag til afgørelse i sagen (EU:C:2019:325 (verserende)). Forskelsbehandling på grund af alder og obligatorisk erhvervsophør blev behandlet af Domstolen i dom af 6.3.2012, Kommissionen mod Ungarn (C-286/12, EU:C:2012:687).

5 – Jf. Venedigkommissionens udtalelse nr. 904/2017 af 11.12.2017 om lovforslaget om ændring af loven om det nationale råd for retsvæsenet, lovforslaget om ændring af loven om højesteret foreslået af Polens præsident samt loven om de almindelige domstoles organisation, CDL-AD(2017)031; United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers on his mission to Poland, 5.4.2018, A/HRC/38/38/Add.1, Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE), Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder, Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland (fra 26.9.2017), 13.11.2017, JUD-POL/315/2017.

6 – EU:C:2019:325.

7 – COM(2017) 835 final, 20.12.2017. Jf. bemærkningerne deri, punkt 48-51. I det begrundede forslag har Kommissionen rejst kritik af følgende love. Lov af 11.5.2017 om ændring af lov om den nationale skole for retsvæsenet og statsadvokaturen, loven om de almindelige domstoles organisation og visse andre love (Dz. U. af 2017, pos. 1139, som ændret), lov af 12.7.2017 om ændring af lov om de almindelige domstoles organisation og visse andre love (Dz. U. af 2017, pos. 1452, som ændret), lov af 8.12.2017 om højesteret (Dz. U. af 2018, pos. 5, som ændret) og lov af 8.12.2017 om ændring af lov om det nationale råd for retsvæsenet og visse andre love (Dz. U. af 2018, pos. 3, som ændret).

8 – EU:C:2019:325. Jeg vil i hele dette forslag til afgørelse anvende begrebet »effektiv retsbeskyttelse« i overensstemmelse med ordlyden af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og anerkender samtidig, at Domstolen har fastslået, at denne bestemmelse sammen med princippet om loyalt samarbejde og artikel 4, stk. 3, TEU garanterer en »effektiv retsbeskyttelse« (min fremhævelse). Jf. dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 34). »Medlemsstaterne [tilvejebringer] den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten.«

9 – Jf. med hensyn til nyere kommentarer vedrørende artikel 2 TEU som en bestemmelse, der indeholder normer, som kan håndhæves ved domstolene, f.eks. J.P. Jacqué, »Etat de droit et confiance mutuelle«, *RTDE* April/June 2018, s. 239, og S. Adam og P. Van Elsuwege, »L'exigence d'indépendance du juge, paradigme de l'Union européenne comme union de droit«, 2018, *Journal de droit européen*, s. 334. I begge disse bidrag behandles – ud over den dømmende magts uafhængighed og upartiskhed i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – konsekvensen af denne udvikling af retspraksis for princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne. Jf. navnlig Domstolens dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) og mit forslag til afgørelse i sagen (EU:C:2018:517).

10 – Jf. Domstolens dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

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

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

8. Artikel 157, stk. 1, 2 og 4, TEUF bestemmer:

»1. Hver medlemsstat gennemfører princippet om lige løn til mænd og kvinder for samme arbejde eller arbejde af samme værdi.

2. Ved løn forstås i denne artikel den almindelige grund- eller minimumsløn og alle andre ydelser, som arbejdstageren som følge af arbejdsforholdet modtager fra arbejdsgiveren direkte eller indirekte i penge eller naturalier.

Lige løn uden forskelsbehandling på grundlag af køn indebærer:

- a) at den løn, der ydes for samme akkordlønnede arbejde, fastsættes på samme beregningsgrundlag
- b) at den løn, der ydes for tidlønnet arbejde, er den samme for samme slags arbejde.

[...]

4. For at sikre fuld ligestilling mellem mænd og kvinder i praksis på arbejdsmarkedet er princippet om ligebehandling ikke til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller vedtager foranstaltninger, der tager sigte på at indføre specifikke fordele, der har til formål at gøre det lettere for det underrepræsenterede køn at udøve en erhvervsaktivitet eller at forebygge eller opveje ulemper i den erhvervsmæssige karriere.«

9. Artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring¹¹ bestemmer:

»1. Dette direktiv er ikke til hinder for, at medlemsstaterne kan undtage følgende fra direktivets anvendelsesområde:

- a) fastsættelse af pensionsalderen for ydelse af alders- og arbejdsophørspensioner og eventuelle følger heraf for andre ydelser.«

10. Artikel 3 i direktiv 2006/54 har overskriften »Positive foranstaltninger« og bestemmer:

»Medlemsstaterne kan opretholde eller vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med traktatens artikel 141, stk. 4, for i praksis at sikre fuld ligestilling mellem mænd og kvinder på arbejdsmarkedet.«

¹¹ – EFT 1979, L 6, s. 24.

11. Artikel 5 i direktiv 2006/54 har overskriften »Forbud mod forskelsbehandling« og bestemmer:

»Uden at artikel 4 tilsidesættes, må der ikke finde nogen direkte eller indirekte forskelsbehandling sted på grundlag af køn i forbindelse med de erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger, især for så vidt angår:

a) anvendelsesområdet for sådanne ordninger samt betingelserne for adgang til disse

[...]«

12. Artikel 9, stk. 1, litra f), i direktiv 2006/54 bestemmer:

»1. Bestemmelser, der er i modstrid med princippet om ligebehandling, er bestemmelser, som direkte eller indirekte er baseret på kønnet for så vidt angår fastsættelse af:

[...]

f) forskellige aldersgrænser for pensionsret.«

B. Polsk ret

13. Kommissionens klagepunkt vedrører ændringsloven af juli 2017. De bestemmelser i denne ændringslov, der er relevante for den foreliggende sag, er artikel 1, nr. 26), litra b) og c), og artikel 13, nr. 1)-3), som vedrører de tre love, der er anført nedenfor.

1. Loven om de almindelige domstole

14. I henhold til artikel 69, stk. 1, i loven af 27. juli 2001 om de almindelige domstoles organisation (herefter »loven om de almindelige domstole«) var den normale pensionsalder¹² for dommere 67 år for både mænd og kvinder. Denne kunne forlænges efter skriftlig anmodning fra den pågældende dommer til justitsministeren og efter fremlæggelse af en helbredsattest for den samme minister. Den 16. november 2016 blev den relevante bestemmelse ændret¹³, og pensionsalderen blev sænket til 65 år for både mænd og kvinder og kunne forlænges i en kort periode efter skriftlig anmodning fra den pågældende dommer til den samme minister og fremlæggelse af den samme lægeattest. Ændringen skulle træde i kraft den 1. oktober 2017.

15. Artikel 13 i ændringsloven af juli 2017 ændrede imidlertid endnu en gang bestemmelserne vedrørende pensionsalderen og fastsatte den til 60 år for kvinder og 65 år for mænd. I henhold til ændringsloven af juli 2017 trådte denne artikel i kraft den 1. oktober 2017.

12 – I det polske retssystem går dommere og offentlige anklagere ikke på pension, men overgår (bogstaveligt) »til en hvilefase« – de ophører med at udøve deres hverv, men bevarer visse rettigheder og privilegier.

13 – Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (lov om ændring af lov om alderspensioner og andre pensioner fra den sociale sikring) af 16.11.2016 (Dz. U. af 2017, pos. 38).

16. Artikel 69, stk. 1, i loven om de almindelige domstole, som ændret ved ændringsloven af juli 2017¹⁴, trådte i kraft den 1. oktober 2017 og bestemmer:

»Pensionsalderen for dommere indtræder for kvinders vedkommende ved det fyldte 60. år og for mænds vedkommende ved det fyldte 65. år, medmindre de tidligst 12 måneder og senest 6 måneder før denne alder indgiver en erklæring til justitsministeren om, at de ønsker at forblive i deres embede, og fremlægger et certifikat, der er udarbejdet i henhold til de gældende betingelser for ansøgere til et dommerembede, og som dokumenterer, at deres sundhedsmæssige tilstand gør det muligt for dem at opfylde de forpligtelser, som stillingen indebærer.«

17. Artikel 1, nr. 26), litra b) og c), i ændringsloven af juli 2017 tilføjede endvidere stk. 1b til artikel 69 i loven om de almindelige domstole og ændrede ordlyden af artikel 69, stk. 3. Artikel 69, stk. 1b, bestemmer:

»Justitsministeren kan give samtykke til, at en dommer fortsætter med at udøve sit embede under hensyntagen til en rationel fordeling af medlemmerne af de almindelige domstole og de behov, der følger af arbejdsbyrden ved de enkelte domstole. I en situation, hvor proceduren i forbindelse med dommerens fortsatte udøvelse af embedet endnu ikke er afsluttet, efter at han eller hun har opnået den i § 1 nævnte alder, forbliver dommeren i sin stilling, indtil denne procedure er afsluttet [...]«

18. Artikel 69, stk. 3, bestemmer efter ændringen:

»Såfremt justitsministeren giver det i artikel 69, stk. 1b, nævnte samtykke, kan en dommer kun forblive i embedet indtil det fyldte 70. år. Den pågældende dommer kan gå på pension med tre måneders varsel ved at indgive en erklæring til justitsministeren herom. Opsigelsesvarslet forlænges med den årlige ferie, der er optjent og ikke afholdt indtil udgangen af dette opsigelsesvarsel. På dommerens anmodning kan justitsministeren give samtykke til dommerens pensionering inden opsigelsesvarslets udløb.«

19. Med hensyn til dommeres aflønning bestemmer artikel 91 i loven om de almindelige domstole:

»(1) Lønnen til dommere, der beklæder tilsvarende dommerembeder, afhænger af tilbagelagt tjenestetid eller de udøvede funktioner [...]

(2) En dommers grundløn udtrykkes i lønklasser, hvis niveau fastsættes gennem anvendelse af multiplikatorer på grundlaget for fastsættelsen af den i § 1, litra c), nævnte grundløn. Grundlønsklasserne for de enkelte dommerembeder og de multiplikatorer, der anvendes til at fastsætte grundlønnen for dommere i de enkelte lønklasser, er anført i bilaget til denne lov [...]

(7) Endvidere består dommeres aflønning af et anciennitetstillæg, der fra det sjette tjenestear udgør 5% af grundlønnen og hvert år stiger med 1%, indtil det er nået op på 20% af grundlønnen.

[...]«

20. Artikel 91a, stk. 2, i loven om de almindelige domstole bestemmer:

»(2) Såfremt en dommer inden tiltrædelsen af et dommerembede beklædte et andet embede som dommer eller offentlig anklager svarende til det pågældende embede, har dommeren i sit nye embede ret til en grundløn i en lønklasse, der ikke er lavere end den lønklasse, som den pågældende havde ret til i det tidligere beklædte embede.

14 – Artikel 13 i ændringsloven af juli 2017.

21. Artikel 91a, stk. 3, i loven om de almindelige domstole bestemmer:

»(3) En dommers grundløn fastsættes i den næsthøjeste lønklasse efter fem års tjeneste i et givet dommerembede.«

22. Artikel 100, stk. 1), 2, 4a og 4b, i loven om de almindelige domstole, som ændret ved artikel 13 i ændringsloven af juli 2017, bestemmer:

»(1) En dommer, der er blevet pensioneret i tilfælde af ændringer af domstolenes organisation eller ændringer af grænserne for retskredsene, har for kvinders vedkommende indtil det fyldte 60. år og for mænds vedkommende indtil det fyldte 65. år ret til godtgørelser svarende til den i det senest beklædte embede modtagne løn.

(2) En dommer, som er gået på pension eller er blevet pålagt at gå på pension på grund af alder, sygdom eller nedsat styrke, har ret til godtgørelser på 75% af den grundløn og det anciennitetstillæg, der blev modtaget i det senest beklædte embede.

[...]

(4a) I den i stk. 1 omhandlede situation modtager en pensioneret dommer et engangsbeløb, for kvinders vedkommende ved det fyldte 60. år og for mænds vedkommende ved det fyldte 65. år.

(4b) En dommer, som er vendt tilbage til det tidligere beklædte embede eller et tidligere beklædt tilsvarende embede i henhold til artikel 71c, stk. 4, eller artikel 74, stk. 1a, har i tilfælde af pensionering eller pålæg om pensionering ret til et engangsbeløb svarende til forskellen mellem det beløb, der blev fastsat på tidspunktet for pensioneringen eller pålægget om pensionering, og det allerede udbetalte beløb. I den i stk. 1 omhandlede situation har dommeren ret til beløbet, for kvinders vedkommende ved det fyldte 60. år og for mænds vedkommende ved det fyldte 65. år.«

2. Loven af 23. november 2002 om den øverste domstol

23. Ustawa o Sądzie Najwyższym¹⁵ (loven om den øverste domstol, herefter »loven af 2002 om den øverste domstol«) af 23. november 2002, som ændret ved ændringsloven af juli 2017, er genstanden for den foreliggende sag.

24. Indtil den 3. april 2018 var pensionsalderen for dommere ved den øverste domstol i henhold til loven af 2002 om den øverste domstol fastsat til 70 år. På denne dato blev den imidlertid sænket til 65 år¹⁶.

25. Uanset disse bestemmelser har dommere i henhold til artikel 30, stk. 2, i loven af 2002 om den øverste domstol mulighed for at anmode om pensionering inden det fyldte 70. år. Den alder, fra hvilken en dommer ved den øverste domstol kan indgive en anmodning om pensionering, blev i sidste ende ændret ved ændringsloven af juli 2017, således at denne alder blev nedsat til 60 år for kvinders vedkommende og til 65 år for mænds vedkommende. I den tidligere gældende version fastsatte artikel 30, stk. 2, i loven af 2002 om den øverste domstol 67 år som alderen for indgivelse af en anmodning om pensionering. I loven af 16. november 2016 blev denne alder fastsat til 65 år for både mænd og kvinder.

¹⁵ – Dz. U. af 2001, nr. 240, pos. 2052.

¹⁶ – Den 20.12.2017 underskrev Republikkens præsident Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (lov af 8.12.2017 om den øverste domstol, Dz. U. af 2018, pos. 5, som ændret), som trådte i kraft den 3.4.2018, hvorved denne ændring blev indført. Jf. punkt 5-7 i mit forslag til afgørelse i sag C-619/18 (EU:C:2019:325).

26. Artikel 42, stk. 4 og 5, i loven af 2002 om den øverste domstol vedrørende aflønningen af dommere ved den øverste domstol bestemmer:

»(4) Lønnen for en dommer ved den øverste domstol udtrykkes som basislønklasse eller forfremmelsestrin. Forfremmelsestrinnet udgør 115% af basislønklassen.

(5) En dommer ved den øverste domstol modtager ved sin tiltræden en grundløn i basislønklassen. Efter syv års tjeneste stiger den pågældende dommers grundløn til forfremmelsestrinnet [...]«

27. Artikel 43 i loven af 2002 om den øverste domstol bestemmer:

»En dommer ved den øverste domstol har ret til et anciennitetstillæg, hvorved grundlønnen årligt stiger med 1%, men ikke overstiger 20% af denne grundløn. Den tjenestetid, som tillæggets størrelse afhænger af, omfatter også tjenestetiden eller tjenesteforholdet forud for udnævnelsen til en stilling som dommer ved den øverste domstol samt perioder med erhvervsudøvelse som advokat, juridisk rådgiver eller notar.«

28. Artikel 50 i loven af 2002 om den øverste domstol bestemmer:

»En pensioneret dommer har ret til godtgørelser på 75% af den grundløn og det anciennitetstillæg, der blev modtaget i det senest beklædte embede. Vilkårene for og størrelsen af disse godtgørelser tilpasses i givet fald ændringer af grundlønnen for siddende dommere ved den øverste domstol.«

3. *Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (lov af 28.1.2016 om den offentlige anklagemyndighed)*

29. Artikel 127, § 1, i loven af 28. januar 2016 om den offentlige anklagemyndighed¹⁷ (herefter »loven om den offentlige anklagemyndighed«) bestemmer bl.a.:

»Medmindre andet er fastsat i denne lov, finder bestemmelserne i artikel 69-71, 73, 74 og 76, artikel 85, § 4, artikel 99-102 og 104 i [loven om de almindelige domstole] tilsvarende anvendelse på offentlige anklagere.«

30. Som følge heraf finder artikel 69 i loven om de almindelige domstole anvendelse på pensionsalderen for offentlige anklagere. Den normale pensionsalder for offentlige anklagere var derfor inden de ved ændringsloven af juli 2017 indførte ændringer 67 år for både mænd og kvinder. Pensionsalderen for anklagere blev ved loven af 16. november 2016 sænket til 65 år for både mænd og kvinder. Ændringen skulle træde i kraft i oktober 2017. Artikel 13, nr. 2), i ændringsloven af juli 2017 ændrede endnu en gang bestemmelserne vedrørende pensionsalderen og fastsatte den til 60 år for kvinders vedkommende og 65 år for mænds vedkommende.

31. Med hensyn til ydelser til pensionerede offentlige anklagere finder i henhold til artikel 127, stk. 1, i loven om den offentlige anklagemyndighed bestemmelserne vedrørende dommere ved de almindelige domstole ligeledes anvendelse, navnlig bestemmelserne i artikel 100 i loven om de almindelige domstole.

¹⁷ – Dz. U. af 2016, pos. 177.

32. Selve aflønningen fastsættes imidlertid i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 124 i loven om den offentlige anklagemyndighed. Den bestemmer bl.a.:

»(1) Lønnen til offentlige anklagere, der beklæder tilsvarende embeder som offentlige anklagere, afhænger af den tilbagelagte tjenestetid eller de udøvede funktioner. Grundlønnen for distrikts- og regionalanklagere svarer til grundlønnen for dommere ved de almindelige domstoles tilsvarende organisatoriske enheder. Grundlønnen for provinsanklagere svarer til grundlønnen for dommere ved appeldomstole.

Grundlønnen for offentlige anklagere ved den nationale offentlige anklagemyndighed svarer til grundlønnen for dommere ved den øverste domstol. Tjenestegodtgørelserne til den nationale offentlige anklager og de øvrige medlemmer af statsadvokaturen svarer til tjenestegodtgørelserne for henholdsvis førstepresidenten for den øverste domstol og præsidenten for den øverste domstol.

(2) Offentlige anklageres grundløn udtrykkes i lønklasser, hvis niveau fastsættes gennem anvendelse af multiplikatorer på grundlaget for fastsættelsen af grundlønnen for offentlige anklagere.

[...]

(4) Såfremt en offentlig anklager inden tiltrædelsen af et embede som offentlig anklager beklædte et andet embede som offentlig anklager eller dommer svarende til det pågældende embede, har den offentlige anklager i sit nye embede ret til en grundløn i en lønklasse, der ikke er lavere end den lønklasse, som den pågældende havde ret til i det tidligere beklædte embede.

(5) En offentlig anklagers grundløn fastsættes i den næsthøjeste lønklasse efter fem års tjeneste i et givet embede som offentlig anklager.

[...]«

III. Den administrative procedure

33. Den 28. juli 2017 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Polen, hvori den anfægtede foreneligheden af ændringsloven af juli 2017 med EU-retten, og navnlig artikel 157 TEUF, direktiv 2006/54 og bestemmelserne i artikel 19, stk. 1, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47.

34. Ved skrivelse af 31. august 2017 besvarede Polen åbningsskrivelsen. Polen bestred Kommissionens argumenter.

35. Den 12. september 2017 rettede Kommissionen en begrundet udtalelse til Republikken Polen, hvori den på grundlag af artikel 258 TEUF for det første gjorde gældende, at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 157 TEUF samt artikel 5, litra a), og artikel 9, stk. 1, litra f), i direktiv 2006/54 ved i artikel 13, nr. 1)-3), i ændringsloven af juli 2017 at indføre en forskellig pensionsalder for mænd og kvinder for dommere ved de almindelige domstole og den øverste domstol og offentlige anklagere.

36. For det andet gjorde Kommissionen gældende, at Republikken Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, TEU og chartrets artikel 47 ved i artikel 13, nr. 1), i ændringsloven af juli 2017 om de almindelige domstoles organisation at sænke pensionsalderen for dommere ved de almindelige domstole og ved at tillægge justitsministeren en skønsmagt til i henhold til samme lovs artikel 1, nr. 26), litra b) og c), at forlænge tjenesteperioden for sådanne dommere.

37. Den 12. oktober 2017 besvarede Polen den begrundede udtalelse, idet medlemsstaten gentog sit standpunkt, hvorefter den angivelige tilsidesættelse af dens forpligtelser var ubegrundet, og anmodede om, at proceduren blev afsluttet.

38. Kommissionen besluttede at anlægge sag ved Domstolen og har nedlagt nedenstående påstande (punkt 39).

IV. Retsforhandlingerne ved Domstolen

39. Ved stævning indleveret til Domstolen den 15. marts 2018 har Kommissionen anlagt denne sag i henhold til artikel 258 TEUF. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Det fastslås, at Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 157 TEUF, artikel 5, litra a), og artikel 9, stk. 1, litra f), i direktiv 2006/54 ved i artikel 13, nr. 1)-3), i ændringsloven af juli 2017 at indføre en forskellig pensionsalder for mænd og kvinder for dommere ved de almindelige domstole og den øverste domstol og offentlige anklagere.
- Det fastslås, at Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 ved i den ovennævnte lovs artikel 13, nr. 1), at sænke pensionsalderen for dommere ved de almindelige domstole og ved at tillægge justitsministeren en skønsbeføjelse til i henhold til samme lovs artikel 1, nr. 26), litra b) og c), at forlænge tjenesteperioden for sådanne dommere.
- Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

40. Republikken Polen har i svarskriftet, der blev indgivet den 31. maj 2018, nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

V. Parternes argumenter

A. Formaliteten

41. Polen har i duplikken gjort gældende, at søgsmålet er blevet uden genstand i det hele, og har opfordret Kommissionen til straks at frafalde søgsmålet.

42. Efter Polens opfattelse er artikel 13, nr. 1)-3), i ændringsloven af juli 2017, som Kommissionen har anfægtet, og hvori Polen for dommere ved de almindelige domstole, dommere ved den øverste domstol og anklagere indførte en pensionsalder på 60 år for kvinder og 65 år for mænd, blevet ændret ved Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (lov om ændring af lov om de almindelige domstoles organisation, lov om det nationale råd for retsvæsenet og lov om den øverste domstol) af 12. april 2018 (herefter »loven af 12. april 2018«)¹⁸. I henhold til denne lovs artikel 1, nr. 4), der ændrer artikel 69, stk. 1, i loven om de almindelige domstoles organisation, pensioneres dommere, uanset deres køn, ved det fyldte 65. år. Pensionsalderen for anklagere er fastsat på samme måde under hensyntagen til, at de bestemmelser, der finder anvendelse på dommere ved de almindelige domstole i overensstemmelse med artikel 127 i Ustawa prawo o prokuraturze (lov om den

¹⁸ – Dz. U. af 2018, pos. 848.

offentlige anklagemyndighed) af 28. januar 2016¹⁹, finder tilsvarende anvendelse på anklagere. Med hensyn til dommere ved den øverste domstol var pensionsalderen for personer, der indgav en anmodning herom, i henhold til artikel 37 i Ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8. december 2017²⁰ fastsat til 65 år for mænd og kvinder.

43. Med hensyn til bestemmelserne i artikel 13, nr. 1), sammenholdt med artikel 1, nr. 26), litra b) og c), i ændringsloven af juli 2017, hvorved pensionsalderen for dommere ved de almindelige domstole blev sænket og justitsministeren bemyndiget til at træffe afgørelse om en forlængelse af tjenesteperioden for en dommer ved de almindelige domstole, er disse ligeledes blevet ændret. Artikel 1, nr. 4), i loven af 12. april 2018 ændrede artikel 69, stk. 1b, i loven om de almindelige domstole, således at det tilkommer det nationale råd for retsvæsenet at give samtykke til, at en dommer ved de almindelige domstole kan forblive i embedet efter det fyldte 65. år. De kriterier, som det nationale råd for retsvæsenet skal anvende, er også blevet ændret. Det nationale råd for retsvæsenet er et forfatningsorgan, der har ansvar for at sikre dommeres og domstoles uafhængighed. Den omstændighed, at afgørelsen om forlængelse af en dommers tjenesteperiode overlades til det nationale råd for retsvæsenet, kan derfor ikke anses for at være en handling, der skader dommeres uafhængighed.

44. I retsmødet har Kommissionens repræsentant tilkendegivet, at Kommissionen fastholder sin stævning. Ændringerne af loven har ikke løst alle de problemstillinger, der var rejst i stævningen, og der er en udtrykkelig og vigtig interesse i en afgørelse af sagen, uanset om og i hvilket omfang Polen ændrede sine bestemmelser efter Kommissionens begrundede udtalelse.

B. Forskelsbehandling på grundlag af køn

1. Kommissionen

45. Efter Kommissionens opfattelse har Polen gennem den nedsættelse af pensionsalderen fra 67 til 60 for kvinder og 65 for mænd, der er indført ved ændringsloven af juli 2017, ikke handlet i overensstemmelse med artikel 157 TEUF og artikel 5, litra a), i direktiv 2006/54 samt samme direktivs artikel 9, stk. 1, litra f), da ændringsloven af juli 2017 fastsætter en forskellig pensionsalder for dommere på grundlag af køn²¹.

46. Kommissionen har anført, at det fremgår af Domstolens praksis, at det for at afgøre, om en ordning er en erhvervstilknyttet social sikringsordning og derfor omfattet af direktiv 2006/54 og ikke direktiv 79/7, er af afgørende betydning, om den er væsentlig for arbejdsforholdet, dvs. om pensionen er knyttet til den pågældende persons løn og derfor er omfattet af artikel 157 TEUF²². Der er ingen tvivl om, at de betalinger, der er foretaget efter pensioneringen i forbindelse med de i denne sag omhandlede ordninger, er foretaget på grundlag af arbejdsforholdet og ikke på grundlag af politiske, sociale, etiske eller budgetmæssige overvejelser, som det er tilfældet med hensyn til pensionsordninger, der er omfattet af direktiv 79/7. Polen kan således ikke påberåbe sig en eventuel skønsbeføjelse for medlemsstaterne i henhold til artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 79/7 til at fastsætte en forskellig pensionsalder for mænd og kvinder i offentlige sociale sikringsordninger.

19 – Dz. U. af 2017, pos. 1767, som ændret.

20 – Dz. U. af 2018, pos. 5.

21 – Kommissionen har også henvist til artikel 1, 2 og 7 i direktiv 2006/54.

22 – Dom af 28.9.1994, Beune, C-7/93 (EU:C:1994:350, præmis 46), af 29.11.2001, Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648, præmis 28), og af 13.11.2008, Kommissionen mod Italien (C-46/07, EU:C:2008:618, præmis 40 og 41).

47. Der er fastsat tre krav i retspraksis for en sådan udelukkelse; de relevante foranstaltninger skal berøre en særlig gruppe af arbejdstagere, de beløb, der udbetales efter pensioneringen, skal direkte afhænge af den tilbagelagte tjenestetid (som efter Kommissionens opfattelse ikke behøver at være automatisk eller matematisk), og betalingerne størrelse skal fastsættes på grundlag af lønnen i det sidste beklædte embede. Det er Kommissionens opfattelse, at alle disse krav er opfyldt med hensyn til den anfægtede foranstaltning, og Polens indvendinger er faktisk begrænset til det argument, at ydelserne i forbindelse med de omhandlede pensionsordninger ikke direkte afhænger af den tilbagelagte tjenestetid.

48. Kommissionen har mere specifikt anført, at den omstændighed, at fastsættelsen af de udbetalte ydelser er knyttet til tjeneste i andre offentlige embeder end dommerembeder, taler for – i modsætning til Polens argumenter – at pensionsydelser faktisk afhænger af den tilbagelagte tjenestetid. Den omstændighed, at der er fastsat lofter i ordningen²³, ændrer ikke ved det forhold, at den senest oppebårne løn, som ydelserne er baseret på, fastsættes på grundlag af lønklasse (som er knyttet til den tilbagelagte tjenestetid) og anciennitetstillæg (som også er knyttet til den tilbagelagte tjenestetid). Den tilbagelagte tjenestetid er en grundlæggende faktor for fastsættelsen af både lønklasse og et specifikt anciennitetstillæg.

49. Kommissionen har således konkluderet, at der foreligger direkte forskelsbehandling i strid med artikel 157 TEUF og direktiv 2006/54, og har navnlig henvist til direktivets artikel 5, litra a), og artikel 7, stk. 2.

50. Kommissionen har afvist Polens argumenter om, at en lavere pensionsalder for kvinder end for mænd udgør en foranstaltning til positiv særbehandling, der er tilladt i henhold til artikel 157, stk. 4, TEUF og artikel 3 i direktiv 2006/54, da de pågældende foranstaltninger ikke bistår kvinder med at fremme deres karriere og lige muligheder for forfremmelse²⁴. Der er heller ingen forbindelse med børnepasning, da loven finder anvendelse på kvinder, som ikke har fået børn, eller som ikke har afbrudt deres karriereforsløb efter at have fået børn. Mænd kan også have børnepasningsansvar, men de er udelukket fra en pensionsalder på 60 år.

2. Republikken Polen

51. Polen har anført, at de omhandlede pensionsordninger er omfattet af direktiv 79/7 og ikke direktiv 2006/54, og at artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 79/7 giver medlemsstaterne mulighed for at undtage fastsættelsen af alderen for ydelse af aldersophørs- og alderspensioner fra direktivets anvendelsesområde. Polen har subsidiært anført, at selv hvis de omhandlede pensionsordninger er omfattet af direktiv 2006/54, udgør de en foranstaltning til positiv særbehandling, der er tilladt i henhold til artikel 3 i direktiv 2006/54 og artikel 157, stk. 4, TEUF.

52. Polen har gjort gældende, at det andet af de tre ovennævnte kriterier ikke er opfyldt, og at Kommissionen grundlæggende har misforstået den omhandlede polske ordning til fastsættelse af pensionsydelser. Den tilbagelagte tjenestetid spiller kun en sekundær rolle ved fastsættelsen af ydelser.

53. Polen har anført, at der ikke er tale om en nødvendig tilknytning til den tilbagelagte tjenestetid, bl.a. fordi det loft for anciennitetstillægget på 20% af grundlønnen, der er fastsat i lovgivningen for anklagere og dommer ved de almindelige domstole, finder anvendelse, uanset om en dommer har tilbagelagt en tjenestetid på 20 eller 40 år. Det primære element til fastsættelse af aflønningen er grundlønnen. Polen har tilføjet, at metoden til beregning af den udbetalte pension ikke nævner det

23 – Kommissionen har henvist til dom af 29.11.2001, Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648, præmis 78), og af 23.10.2003, Schönheit og Becker (C-4/02 og C-5/02, EU:C:2003:583, præmis 20).

24 – Kommissionen har henvist til dom af 17.10.1995, Kalanke (C-450/93, EU:C:1995:322), af 11.11.1997, Marschall (C-409/95, EU:C:1997:533), af 28.3.2000, Badeck m.fl. (C-158/97, EU:C:2000:163), af 19.3.2002, Lommers (C-476/99, EU:C:2002:183), af 12.9.2002, Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480), af 30.9.2004, Briheche (C-319/03, EU:C:2004:574), og af 30.9.2010, Roca Álvarez (C-104/09, EU:C:2010:561).

ene køn frem for det andet, og at den omstændighed, at den tilbagelagte tjenestetid, som tages i betragtning ved fastsættelsen af ydelser, omfatter tjeneste i offentlige embeder uden for retsvæsenet, viser, at pensionsydelser ikke direkte afhænger af den tilbagelagte tjenestetid. En pension kan kun forhøjes på grundlag af en ændring af aflønningen af fungerende dommere, hvilket viser, at den tilbagelagte tjenestetid er uden relevans. Med hensyn til grundløn er det afgørende ikke den tilbagelagte tjenestetid, men indplaceringen i lønklasse – på grundlag af det beklædte embede – og multiplikatorer. Forfremmelse spiller også en rolle.

54. Med hensyn til positiv særbehandling har Polen gjort gældende, at højere stillinger inden for retsvæsenet er mindre tilgængelige for kvinder på grund af deres børnepasningsansvar. Førtidig pensionering er en form for opvejning af denne ulempe. Størstedelen af kvinder i Polen har børn, og de står oftere end mænd for børnepasningen til skade for deres karriere.

55. Endelig har Polen henvist til overgangsforanstaltninger, der var i kraft fra den 1. oktober 2017 til den 30. april 2018, parallelt med ændringsloven af juli 2017, hvorefter dommere uanset køn kunne gå på pension i samme alder, dvs. ved det fyldte 67. år. Disse var i kraft fra det tidspunkt, hvor de af Kommissionen anfægtede bestemmelser var i kraft, og fastsatte en overgangsordning, hvorefter dommere, som den 1. oktober 2017 eller senest den 1. april 2018 (dvs. seks måneder efter den 1.10.2017) var fyldt 60 år (for kvinder) eller 65 år (for mænd), blot skulle indgive en erklæring om, at de ønskede at gå på pension ved det fyldte 67. år, og en lægeattest, der dokumenterede egnethed, for at denne tidligere gældende pensionsalder kunne finde anvendelse. Ingen myndighed skulle give samtykke hertil. Det eneste øvrige krav var en frist, hvorefter disse dokumenter skulle fremlægges senest den 1. april 2018²⁵.

C. Angivelig tilsidesættelse af artikel 19 TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47

1. Kommissionen

56. Kommissionen har gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af en medlemsstats forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, TEU, når national ret er til hinder for, at domstole, der anvender EU-ret, kan overholde retten til en effektiv retsbeskyttelse på systematisk vis²⁶. Dette er navnlig vigtigt for at sikre, at mekanismen i artikel 267 TEUF fungerer korrekt²⁷. Forpligtelserne i artikel 19, stk. 1, TEU omfatter – navnlig sammenholdt med chartrets artikel 47 – forpligtelsen til uafhængighed²⁸. Dette gælder, uanset hvilken model en medlemsstat vælger til organiseringen af retsvæsenet under udøvelse af sin nationale processuelle autonomi på dette område.

57. Kommissionen har anfægtet en nedsættelse af dommeres pensionsalder, som er ledsaget af en skønsebøjelse for justitsministeren til at forlænge den. Kommissionen har ikke mere generelt anfægtet alle bestemmelser, der etablerer et forhold mellem den dømmende og den udøvende magt.

58. Muligheden for at appellere de almindelige domstoles domme garanterer ikke en effektiv retsbeskyttelse, hvis uafhængigheden for dommere på alle niveauer af retssystemet ikke er garanteret.

25 – Artikel 26, stk. 1 og 2, i Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om pensionsordninger og sociale sikringsordninger og andre love) af 16.11.2016 (Dz. U. af 2017, pos. 38).

26 – Kommissionen har henvist til dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 40).

27 – Ibidem, præmis 42 og 43.

28 – Ibidem, præmis 41.

59. De kriterier, som ministeren anvender i forbindelse med denne afgørelse, er uklare, og der er i national ret ikke fastsat nogen frist for, hvornår ministeren skal træffe denne afgørelse, hvilket giver ministeren en urimeligt stor skønsbeføjelse og en reel beføjelse til at påvirke enkelte dommere. Dette tilsidesætter princippet om dommeres uafsættelighed, der er et grundlæggende element af deres uafhængighed i både personlig og funktionel henseende og omfatter beskyttelse mod afsættelse og indgreb fra den udøvende magts side²⁹. Denne kan ikke undskyldes med, at dommeres pensionsalder tilpasses den normale pensionsalder.

2. Polen

60. Efter Polens opfattelse er Kommissionens stævning generaliseret, hypotetisk, abstrakt og indebærer en tilsidesættelse af Polens beføjelse til at organisere sit eget retsvæsen. Kommissionens fortolkning af artikel 19, stk. 1, TEU er for vidtgående. Endvidere kan chartrets artikel 47 kun finde anvendelse, når medlemsstaterne gennemfører EU-ret i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1. Den kan ikke finde anvendelse i denne forbindelse som følge af forbuddet i artikel 6, stk. 1, TEU og chartrets artikel 51 mod at anvende chartret til at udvide Unionens beføjelser. Chartrets artikel 47 er ikke et kriterium for abstrakt efterprøvelse.

61. Dommere i Polen er sikret af den forfatningsmæssige beskyttelse i form af en lovfæstet pensionsalder. Der foreligger ikke en tilsidesættelse af dommeres uafsættelighed, da ministeren kun skal afgøre spørgsmålet om forlængelse. Ministerens skønsbeføjelse begrænses af artikel 69, stk. 1b, i loven om de almindelige domstole. I henhold hertil skal ministeren træffe afgørelsen under hensyntagen til en rationel fordeling af medlemmerne af de almindelige domstole og de behov, der følger af arbejdsbyrden ved de enkelte domstole. Dommere er endvidere efter polsk ret beskyttet gennem bl.a. den fortsatte status som dommer og voteringsretten.

62. Kommissionens betænkeligheder med hensyn til dommeres fristelse til at træffe afgørelse til fordel for justitsministeren – eller mere generelt den udøvende magt – kunne rejses med hensyn til retsregler, der har været i kraft i mange år, og som giver republikkens præsident ansvaret for forfremmelser. Antagelsen af, at polske dommere er modtagelige for påvirkning, er fornærmende, og der er mange situationer, hvor den dømmende magt er forbundet med den udøvende magt. Polen har anført, at mandaterne for dommerne ved Domstolen fornyes hvert sjette år. Hvis dette ikke bringer den dømmende magts uafhængighed i fare, kan det heller ikke være tilfældet i forbindelse med de foranstaltninger, som Kommissionen har anfægtet. Der må ikke side om side eksistere forskellige standarder for Domstolen og de nationale domstole.

63. Kommissionen har ikke foretaget en samlet analyse af retssystemet i Polen og alle dets garantier, hvilket er nødvendigt, inden det kan gøres gældende, at der foreligger en »systematisk« tilsidesættelse af domstolens uafhængighed. Kommissionen har kun analyseret et enkelt element heraf.

VI. Bedømmelse

A. Formaliteten

64. For det første er jeg af den opfattelse, at Kommissionens søgsmål ikke savner genstand. Jeg henviser til fast retspraksis, hvorefter spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud i henhold til artikel 258 TEUF, skal vurderes på baggrund af situationen i den pågældende medlemsstat ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse³⁰, hvilket i den foreliggende sag er den 12. oktober 2017. På dette

29 – Kommissionen har bl.a. henvist til dom af 31.5.2005, Syfait m.fl. (C-53/03, EU:C:2005:333, præmis 31).

30 – Dom af 4.5.2006, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-508/03, EU:C:2006:287, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis), og af 22.2.2018, Kommissionen mod Polen (C-336/16, EU:C:2018:94, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

tidspunkt svarede Polen, at der ikke ville blive truffet foranstaltninger (jf. punkt 37 ovenfor). De ændringer af loven, som Polen har påberåbt sig til støtte for, at en angivelig tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til EU-retten under alle omstændigheder er blevet afhjulpet, vedrører loven af 12. april 2018 (jf. punkt 42 og 43 ovenfor).

65. Hvad angår de overgangsbestemmelser (jf. punkt 55 ovenfor), som var i kraft på skæringsdatoen den 12. oktober 2017, omfatter de med hensyn til det første klagepunkt kun en undtagelse for et lille antal dommere i en kort periode. Endvidere er eksistensen af overgangsforanstaltninger en del af den materielle vurdering af, om princippet om dommeres uafsættelighed og princippet om domstolenes uafhængighed er blevet tilsidesat, og vil blive behandlet i del VI C nedenfor.

66. Som det var tilfældet i sagen Kommissionen mod Polen (den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18), har medlemsstaterne, privatpersoner og Unionen under alle omstændigheder en tungtvejende interesse i, at Domstolen træffer afgørelse om det foreliggende klagepunkt. Ligesom dommen i den verserende sag C-619/18 vil denne dom tage udgangspunkt i respekten for retsstatsprincippet i Unionens retsorden og give vejledning om det, der kræves for beskyttelsen heraf. Den vil også præcisere grænsen mellem offentlige sociale sikringsordninger, der er omfattet af direktiv 79/7, og erhvervstilknyttede pensionsordninger, der er omfattet af direktiv 2006/54.

67. Kommissionens andet klagepunkt kan derfor antages til realitetsbehandling, for så vidt som det ikke er baseret på chartrets artikel 47.

68. For det andet henviser jeg i denne forbindelse til punkt 52-60 og 65-67 i mit forslag til afgørelse af 11. april 2019 i sagen Kommissionen mod Polen (den øverste domstols uafhængighed) (sag C-619/18)³¹. Kommissionen har ikke fremført de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om chartrets artikel 47 er blevet tilsidesat, på grund af den manglende dokumentation af, hvordan Polen gennemførte EU-ret i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1, da ændringsloven af juli 2017 blev indført.

69. Som supplement til disse bemærkninger vil jeg kun fremhæve, at mens Kommissionen i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU har til opgave at »[føre] tilsyn med gennemførelsen af EU-retten«, indebærer dette under ingen omstændigheder en tilladelse til »på nogen måde [at udvide] Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne«, således som artikel 6, stk. 1, andet afsnit, TEU er til hinder for. Som det var tilfældet i C-619/18, har Kommissionen ikke forsøgt at knytte sine argumenter med hensyn til chartrets artikel 47 til en bestemmelse i polsk ret, hvis formål var at gennemføre en EU-retlig bestemmelse³², eller gøre gældende, at den situation, som lå til grund for dens klagepunkt, på anden måde er »reguleret« af EU-retten³³.

70. På baggrund heraf konkluderer jeg, at en accept af Kommissionens argumenter om, at betydningen af retten til en effektiv retsbeskyttelse i henhold til artikel 19 TEU kan påvirkes direkte af chartrets artikel 47, i og af sig selv ville udgøre et uberettiget indgreb i Polens kompetence til at organisere retsvæsenet og udforme retsplejen. Som bemærket af generaladvokat Saugmandsgaard Øe i sagen Kommissionen mod Ungarn (brugsrettigheder over landbrugsarealer)³⁴, har Domstolen som den

31 – EU:C:2019:325.

32 – Dom af 13.6.2017, Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448, præmis 47 og 48 og den deri nævnte retspraksis).

33 – Dom af 7.3.2017, X og X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis). Med hensyn til en sammenfatning af retsreglerne om, hvornår medlemsstaterne »gennemfører« EU-ret i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1, jf. f.eks. generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Gullotta og Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punkt 55). Jf. senest generaladvokat Bots forslag til afgørelse TSN og AKT (C-609/17 og C-610/17, EU:C:2019:459, punkt 72-118).

34 – C-235/17, EU:C:2018:971. Dom af 21.5.2019 (EU:C:2019:432).

øverste fortolkningsinstans hvad angår EU-retten et ansvar for at sikre overholdelsen af grundlæggende rettigheder inden for Unionens ansvarsområde. I modsætning til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har Domstolen ikke specifikt til opgave at forfølge alle tilsidesættelser af de grundlæggende rettigheder, som medlemsstaterne måtte begå³⁵.

71. Som jeg vil redegøre for i del VI C nedenfor, griber dette dog på ingen måde ind i anvendelsen af *fælles retskilder* ved afgørelsen af, om princippet om dommers uafsættelighed og om deres uafhængighed og upartiskhed er blevet tilsidesat i en given sag, uanset om den omhandlede påstand er støttet på artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som er et specifikt udtryk for de grundlæggende værdier, der er afspejlet i artikel 2 TEU, eller situationen er af en sådan art, at en medlemsstat gennemfører EU-ret, hvorved beskyttelsen i chartrets artikel 47 og retten til »en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov« udløses.

72. De i chartret iboende grænser, som medfører, at det kun finder anvendelse på medlemsstaterne ved gennemførelsen af EU-ret (chartrets artikel 51, stk. 2), kan ikke forstås så vidt, at de svækker Kommissionens pligt til at beskytte Unionens grundlæggende værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU³⁶, og som er en del af den fælles europæiske forfatningstradition. Direkte søgsmål af den art, der er anlagt på grundlag af Kommissionens klagepunkter i den foreliggende sag, medfører ikke en udvidelse af Unionens beføjelser i strid med artikel 6, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 51, stk. 2.

73. For det tredje er den omstændighed, at ændringsloven af juli 2017 udgør en del af Kommissionens begrundede forslag i henhold til artikel 7, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union vedrørende retsstatsprincippet i Polen³⁷, på ingen måde til hinder for, at Kommissionen kan anlægge et direkte søgsmål i henhold til artikel 258 TEUF. Jeg henviser til mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Polen (den øverste domstols uafhængighed) (sag C-619/18)³⁸, hvori jeg forklarer, hvorfor de to procedurer ifølge EU-retten ikke udelukker hinanden³⁹.

B. Det første klagepunkt

74. Kommissionen har efter min opfattelse begrundet sit første klagepunkt, hovedsagelig på grund af Polens for snævre fortolkning af de i Domstolens praksis fastlagte krav, hvorefter en pensionsordning kan kvalificeres som en ordning, der tager hensyn til socialpolitiske overvejelser og derfor er omfattet af direktiv 79/7 som en foranstaltning, der vedrører social sikring, og ikke som en foranstaltning, der vedrører »løn« i henhold til artikel 157 TEUF, og som er omfattet af forbuddene i denne artikel og direktiverne vedrørende lige løn, i denne forbindelse direktiv 2006/54.

75. Polen har navnlig foretaget en for snæver fortolkning af kravet om, at de ydelser, der udbetales på grundlag af en pensionsordning, skal »afhænge direkte« af den tilbagelagte tjenestetid, for at en pensionsordning falder uden for anvendelsesområdet for direktiv 79/7.

35 – Ibidem, præmis 111.

36 – Med hensyn til et innovativt forslag til den større rolle, som EU-borgere kunne spille med henblik på at sikre en strengere håndhævelse af de værdier, der er afspejlet i artikel 2 TEU, jf. A. von Bogdandy, M. Kottmann, C. Antpöhler, J. Dickschein, S. Hentrei og M. Smrkolj, »Reverse Solange- protecting the essence of fundamental rights against EU Member States« *Common Market Law Review* 42, 2012, s. 489. Vedrørende opfordringer til et klarere forfatningsmæssigt ræsonnement med hensyn til chartret som et instrument til sikring af god forvaltningspraksis jf. E. Frantziou, »Constitutional reasoning in the European Union and the Charter of Fundamental Rights: in search of public justification«, *European Public Law* 25, 2019, s. 183.

37 – COM(2017) 835 final, 20.12.2017.

38 – EU:C:2019:325.

39 – Ibidem, punkt 48-51.

76. Det, der mangler i Polens argumenter, er en analyse af grænsen mellem direktiv 2006/54 og direktiv 79/7, som den har udviklet sig i Domstolens praksis på grundlag af betydningen af »løn« i henhold til artikel 157 TEUF. De mere generelle principper vedrørende denne grænse er heller ikke blevet behandlet, i modsætning til de tre faktorer, der kun er relevante for erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger, nemlig: i) om de berører en særlig gruppe af arbejdstagere, ii) om de beløb, der udbetales efter pensioneringen, direkte afhænger af den tilbagelagte tjenestetid, og iii) om ydelserne fastsættes på grundlag af lønnen i det sidste beklædte embede.

77. Sagen Dimossia Epicheirissi Ilektrismou mod Evrenopoulos vedrørte eksempelvis et krav på enkemandspension over for den græske statslige elektricitetsmyndighed i henhold til en privat ordning, og i denne sag gjorde sagsøgeren gældende, at han havde fået afslag på pensionen på grundlag af hans køn (som mand). Ved vurderingen af, om ordningen var omfattet af forgængerbestemmelsen til artikel 157 TEUF (nemlig EØF-traktatens artikel 119) eller direktiv 79/7, gentog Domstolen det vigtige overordnede princip om, at »kun kriteriet om, at arbejdstageren modtager pensionen som følge af arbejdsforholdet mellem ham og hans tidligere arbejdsgiver, [...] tillægges afgørende betydning«⁴⁰.

78. Tidligere i Beune-sagen, som vedrørte spørgsmålet om forskelsbehandling på grundlag af køn med hensyn til størrelsen af ydelserne fra offentlige erhvervstilknyttede pensionsordninger, beskrev generaladvokat Jacobs ansættelsesforholdet som »[d]et, der [...] virkelig har betydning«, og pegede på, at »Domstolens [...] afgørelser [...] om forholdet mellem social sikring og [EØF-traktatens] artikel 119 [søger at opstille] en klar sondring mellem generelle sociale sikringsordninger og ordninger, der er led i ansættelsesforholdet«⁴¹.

79. Arbejdsforholdets fremtrædende rolle blev også fremhævet af generaladvokat Kokott i Hlozek-sagen⁴². I en tvist vedrørende forskelsbehandling på grundlag af køn og spørgsmålet, om en overgangsydelse udgjorde »løn« i henhold til artikel 157 TEUF, konkluderede generaladvokaten, at ydelsens status afhang »alene af kriteriet om arbejdsforholdet«, som kan udledes af selve bestemmelsen⁴³. For generaladvokaten var det eneste spørgsmål, om betalingen af ydelsen var »en følge af arbejdsforholdet«⁴⁴, og hun pegede endvidere på, at arbejdsforholdets længde generelt er uden betydning for, hvad der forstås ved »løn«; et begreb, der skal forstås bredt⁴⁵. Dette tjener til at fremhæve, at kravet om »tilbagelagt tjenestetid« er særligt for tvister vedrørende ydelser, der udbetales på grundlag af erhvervstilknyttede pensionsordninger⁴⁶, hvilket også taler mod en for snæver fortolkning af udtrykket »direkte afhænge«.

80. Det er derfor i henhold til ovennævnte retsprincip, at Domstolen afgør, om socialpolitiske, statsorganisatoriske, etiske eller endog budgetmæssige hensyn, som har haft eller har kunnet have betydning for den nationale lovgivningsmyndigheds fastsættelse af en bestemt ordning, kan tillægges afgørende betydning, således at en given pensionsordning er omfattet af direktiv 79/7. De tre principper, der er redegjort for ovenfor (punkt 76), er en vejledning til afgørelse af, hvornår direktiv

40 – Dom af 17.4.1997, Evrenopoulos (C-147/95, EU:C:1997:201, præmis 19). Dette princip er siden da blevet anvendt konsekvent. Jf. f.eks. i forbindelse med forskelsbehandling på grundlag af køn med hensyn til fastsættelsen af dommeres pensionsydelse dom af 29.11.2001, Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis). Jf. nyere dom af 26.3.2009, Kommissionen mod Grækenland (C-559/07, EU:C:2009:198, præmis 47).

41 – Generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse Beune (C-7/93, EU:C:1994:173, punkt 38 og 42).

42 – C-19/02, EU:C:2004:204.

43 – Ibidem, punkt 45. Generaladvokaten henviste til ordlyden af artikel 141, stk. 2, EF (nu artikel 157 TEUF) og ligeledes dom af 9.2.1982, Garland (12/81, EU:C:1982:44, præmis 5), af 17.5.1990, Barber (C-262/88, EU:C:1990:209, præmis 12), og af 9.2.1999, Seymour-Smith og Perez (C-167/97, EU:C:1999:60, præmis 23).

44 – Ibidem. Fremhævelsen findes i originalen.

45 – Ibidem, punkt 49.

46 – Dom af 6.12.2012, Dittrich m.fl. (C-124/11, C-125/11 og C-143/11, EU:C:2012:771, præmis 38).

79/7 ikke finder anvendelse på en given pensionsordning, men samtidig må retningslinjerne ikke ses i et vakuum, isoleret fra den mere omfattende samling af relevante retsprincipper. Disse omfatter – vil jeg tilføje – betydningen i Unionens retsorden af den primærretlige bestemmelse, der forbyder ulige behandling med hensyn til løn⁴⁷.

81. Jeg kan således ikke konkludere, at nogen af de tre faktorer, der udelukker en erhvervstilknyttet pensionsordning fra anvendelsesområdet for direktiv 79/7, er mejslet i sten i den forstand, at de bør fortolkes således, at selv en beskeden fravigelse af én af dem gør det nødvendigt at konkludere, at den omhandlede ordning er omfattet af det materielle anvendelsesområde for direktiv 79/7 og navnlig den skønsbeføjelse, der er tillagt medlemsstaterne ved direktivets artikel 7, stk. 1, litra a), til at fastsætte en forskellig pensionsalder for mænd og kvinder⁴⁸.

82. Polen har ikke forsøgt at forklare, hvordan den omhandlede ordning adskiller sig fra de afgørelser, hvor kravet om, at pensionsydelserne skal »afhænge direkte« af den tilbagelagte tjenestetid, blev anset for at foreligge. Her tænker jeg på afgørelserne i sager som f.eks. Beune-sagen⁴⁹, Podesta-sagen⁵⁰, Griesmar-sagen⁵¹, Niemi-sagen⁵², Schönheit-sagen⁵³ og sagen Kommissionen mod Grækenland⁵⁴. I alle disse domme fastslog Domstolen, at de ydelser, der blev udbetalt på grundlag af de omhandlede erhvervstilknyttede pensionsordninger, udgjorde »løn« i henhold til de EU-retlige bestemmelser, der var relevante for hver sag, efter at have anvendt retningslinjen om, at ydelsen skulle »direkte afhænge« af den tilbagelagte tjenestetid, sammen med spørgsmålet, om ordningen berører en særlig gruppe af arbejdstagere, og om ydelserne fastsættes på grundlag af den senest oppebårne løn; de to sidstnævnte faktorer er dog ikke relevante i den foreliggende sag⁵⁵.

83. Alt dette fører mig til at konkludere, at erhvervstilknyttede pensionsydelser kun i ret betydeligt omfang behøver at være baseret på den tilbagelagte tjenestetid for ikke at være omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 79/7. I sagen Kommissionen mod Grækenland fastslog Domstolen således, at den omstændighed, at de i den pågældende sag omhandlede pensionsydelser undertiden varierede alt afhængigt af sværhedsgraden af det udførte arbejde eller vanskeligheden i forbindelse med de omstændigheder, hvorunder det blev udført, ikke var tilstrækkelig til at svække anvendelsen af bestemmelsen om, at de udbetalte ydelser er en direkte funktion af den tilbagelagte tjenestetid⁵⁶.

84. I udtrykket »direkte afhænge« ligger vægten således på »afhænge« og ikke på »direkte«. Sidstnævnte ord fastsætter ikke et krav om, at ydelsen enten automatisk eller *udelukkende* skal være baseret på den tilbagelagte tjenestetid, med undtagelse af andre faktorer, der er anført af Polen (og sammenfattet i punkt 53 ovenfor). Disse omfatter anvendelsen af lofter (f.eks. loftet for anciennitetstillæg), de faktiske elementer, der skal være opfyldt for at få udbetalt løn efter

47 – Jf. mit forslag til afgørelse Safeway (C-171/18, EU:C:2019:272, punkt 62), hvori jeg henviser til dom af 28.9.1994, Coloroll Pension Trustees (C-200/91, EU:C:1994:348, præmis 26).

48 – Som fremhævet i generaladvokat Albers forslag til afgørelse Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:117, punkt 50), foreslog generaladvokat Jacobs i sit forslag til afgørelse Beune (C-7/93, EU:C:1994:173, punkt 22) en analyse af fem faktorer ved afgørelsen af, om der forelå en skønsbeføjelse. Disse kriterier vedrørte spørgsmålet om, i hvilket omfang ordningen er fastlagt ved lov, om den er baseret på en overenskomst, hvorledes ordningen finansieres, om den finder anvendelse på almindelige grupper af arbejdstagere, og om den har karakter af et supplement.

49 – Dom af 28.9.1994, Beune (C-7/93, EU:C:1994:350).

50 – Dom af 25.5.2000, Podesta (C-50/99, EU:C:2000:288).

51 – Dom af 29.11.2001, Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648).

52 – Dom af 12.9.2002, Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480).

53 – Dom af 23.10.2003, Schönheit og Becker (C-4/02 og C-5/02, EU:C:2003:583).

54 – Dom af 26.3.2009, Kommissionen mod Grækenland (C-559/07, EU:C:2009:198).

55 – Det er heller ikke blevet diskuteret, hvordan den omhandlede ordning ligner de omhandlede ordninger i principielle afgørelser, hvor Domstolen konkluderede, at en generel statslig pensionsordning var omfattet af den skønsbeføjelse, der er tillagt medlemsstaterne ved artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 79/7. Jf. f.eks. dom af 7.7.1992, Equal Opportunities Commission (C-9/91, EU:C:1992:297).

56 – Dom af 26.3.2009, Kommissionen mod Grækenland (C-559/07, EU:C:2009:198, præmis 57). For fuldstændighedens skyld bemærkes, at Domstolen senest har henvist til de tre faktorer, der er relevante ved afgørelsen af, om der foreligger en forbindelse mellem den tilbagelagte tjenestetid og pensionsydelser, i sin dom af 15.1.2019, E.B. (C-258/17, EU:C:2019:17, præmis 46), men overlod det til den forelæggende ret at afgøre dette spørgsmål (jf. punkt 47).

pensionering, forfremmelse, multiplikatorer og indplacering i lønklasse ved fastsættelsen af grundlønnen. I denne sag fastsættes grundlønnen også i væsentlig grad på grundlag af den tilbagelagte tjenestetid (jf. punkt 86-89 nedenfor). Ingen af disse faktorer kan derfor bryde en klar forbindelse mellem den tilbagelagte tjenestetid og de udbetalte ydelser.

85. Endvidere tilslutter jeg mig Kommissionens argument om, at den omstændighed, at der ved beregningen af den tilbagelagte tjenestetid også kan medtages offentlige embeder uden for retsvæsenet, taler for og ikke imod den konklusion, at ydelserne i forbindelse med den omhandlede pensionsordning direkte afhænger af den tilbagelagte tjenestetid (jf. punkt 48 ovenfor). Den omstændighed, at ordningen for beregning af pensionsydelser ikke nævner det ene køn frem for det andet, fjerner ikke forskelsbehandlingen af mænd, da deres pensionsalder er højere end kvinders.

86. Jeg accepterer også, at der efter Kommissionens opfattelse er en forbindelse mellem udbetalte ydelser og tilbagelagt tjenestetid (jf. punkt 46 og 48 ovenfor). Jeg henviser f.eks. til artikel 91, stk. 1, i loven om de almindelige domstole, hvorefter dommeres aflønning fastsættes på grundlag af tilbagelagt tjenestetid, og artikel 91, stk. 7, hvorefter aflønningen også består af et anciennitetstillæg (punkt 19 ovenfor). I henhold til artikel 91a, stk. 3, i loven om de almindelige domstole er grundlønnen ligeledes påvirket af tilbagelagt tjenestetid (punkt 21 ovenfor). Lovbestemmelser af denne art kan ikke bortforklares ved at anvende yderligere faktorer som f.eks. lofter og multiplikatorer (jf. de faktorer, der er nævnt i punkt 84 ovenfor) eller ændre den retstilstand, at de udbetalte pensionsydelser er baseret på den senest oppebårne løn, som i betydelig grad afhænger af den tilbagelagte tjenestetid.

87. Artikel 91a, stk. 3, i loven om de almindelige domstole (punkt 20 ovenfor) fastsætter nærmere bestemt, at en dommers grundløn fastsættes i den næsthøjeste lønklasse efter fem års tjeneste i et givet dommerembede. Dette etablerer den vigtige forbindelse til tilbagelagt tjenestetid, da det senest beklædte embede i henhold til artikel 100, stk. 1 (punkt 22 ovenfor), er afgørende for de udbetalte pensionsydelser. Det senest beklædte embede vil imidlertid være i en given lønklasse, som er knyttet til tilbagelagt tjenestetid. Endvidere bryder de yderligere pensionsydelser, der er anført i artikel 100 (jf. punkt 22 ovenfor), ikke forbindelsen mellem den tilbagelagte tjenestetid, indplaceringen i en lønklasse og det senest beklædte embede.

88. Forbindelsen mellem lønklasse og tilbagelagt tjenestetid ved den øverste domstol etableres i henhold til artikel 42, stk. 4-5, i loven af 2002 om den øverste domstol (punkt 26 ovenfor), idet det i artikel 42, stk. 5, bestemmes, at grundlønnen fastsættes på grundlag af året for tiltrædelsen og stiger efter syv års tjeneste, mens det bestemmes i artikel 50, at pensionsydelser fastsættes på grundlag af grundløn og anciennitetstillæg (punkt 28 ovenfor). Artikel 43 i loven af 2002 om den øverste domstol fastsætter et anciennitetstillæg, som til dels fastsættes på grundlag af den tilbagelagte tjenestetid (punkt 27 ovenfor).

89. Med hensyn til offentlige anklagere er den direkte forbindelse til tilbagelagt tjenestetid fastsat i artikel 127, stk. 1, i loven om den offentlige anklagemyndighed (punkt 31 ovenfor), sammen med nogle mere specifikke bestemmelser, der knytter pensionsydelser til tilbagelagt tjenestetid. I denne forbindelse henviser jeg f.eks. til artikel 124, stk. 1, i loven om den offentlige anklagemyndighed (punkt 32 ovenfor), hvorefter tilbagelagt tjenestetid er en faktor ved fastsættelsen af aflønningen. Der kunne også henvises til artikel 124, stk. 4 og 5 (punkt 31 og 32 ovenfor), hvorefter tidligere embeder skal tages i betragtning ved fastsættelsen af lønnen, og hvori tilbagelagt tjenestetid er knyttet til lønklasse.

90. Hvad angår Polens argumenter med hensyn til positiv særbehandling er det tilstrækkeligt at bemærke, at det fremgår af Domstolens praksis, at formålet med foranstaltninger til positiv særbehandling er »særligt [at begunstige] kvinder [for] at sætte dem i stand til bedre at kunne konkurrere på arbejdsmarkedet og forfølge en karriere på lige fod med mænd«⁵⁷. Da pensionerede kvindelige dommere ikke længere konkurrerer på arbejdsmarkedet eller forfølger en karriere, kan de af Kommissionen anfægtede foranstaltninger under ingen omstændigheder udgøre foranstaltninger til positiv særbehandling i henhold til artikel 3 i direktiv 2006/54 og artikel 157, stk. 4, TEUF. Endvidere skal der udvises forsigtighed med hensyn til at betragte bestemmelser, der fastholder det traditionelle kønsrollemønster fremover, som foranstaltninger til at fremme ligestilling⁵⁸. Den i artikel 157, stk. 4, TEUF omhandlede »løn« må ikke – heller ikke utilsigtet – anvendes til at fastholde sådanne mønstre.

91. Som Kommissionen har gjort gældende (punkt 50 ovenfor), er den anfægtede foranstaltning ikke tilstrækkelig nuanceret. Den er ikke tilgængelig for mænd, der har mistet karrieremuligheder på grund af børnepasning, og tager ikke hensyn til, at nogle kvinder aldrig har været berørt heraf.

92. Af de ovenstående grunde bør Kommissionens første klagepunkt anses for begrundet.

C. Det andet klagepunkt

1. Relevante retsregler og deres kilder

93. Domstolen fastslog i sin dom i sagen Associação Sindical dos Juízes Portugueses⁵⁹, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU beskytter medlemmer af domstole mod afsættelse. Den giver garantier, der er uløseligt forbundet med dommernes uafhængighed⁶⁰. Uafsættelighed og uafhængighed er nært forbundet, da den uomgængeligt nødvendige frihed fra påvirkninger udefra fordrer visse garantier, som er egnede til at beskytte dem, der har til opgave at udøve dømmende myndighed, på det personelle plan, som f. eks. uafsættelighed⁶¹.

94. Domstolen har i dommen i sagen Associação Sindical dos Juízes Portugueses og i andre afgørelser fastslået, at sikringen af uafhængighed er uløseligt forbundet med udøvelsen af dømmende myndighed⁶². Begrebet uafhængighed, som er beskyttet i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, indebærer bl.a., at den pågældende ret udøver sit juridiske 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 medlemmers uafhængige bedømmelse i fare og påvirke deres afgørelser⁶³.

95. Med hensyn til dommere ved de almindelige domstole er Kommissionens klagepunkt omfattet af det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, der konkretiserer retssikkerhedsprincippet, som også er en grundlæggende værdi i Unionen i henhold til artikel 2 TEU. De almindelige domstole kan træffe afgørelse om fortolkningen og anvendelsen af EU-retten og anmode om en præjudiciel afgørelse i medfør af artikel 267 TEUF. Artikel 19, stk. 1, TEU finder

57 – Dom af 30.9.2010, Roca Álvarez (C-104/09, EU:C:2010:561, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

58 – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Roca Álvarez (C-104/09, EU:C:2010:254, punkt 47). Generaladvokaten har henvist til dom af 19.3.2002, Lommers (C-476/99, EU:C:2002:183, præmis 41).

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

60 – Ibidem, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis.

61 – Dom af 19.9.2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

62 – Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis). Skæringspunktet mellem beskyttelse af uafhængighed og upartiskhed i henhold til chartrets artikel 47, sammenholdt med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU fremgår af udtalelse 1/17 fra Domstolen (plenum) af 20.4.2019, præmis 202-204 og den deri nævnte retspraksis. Jf. ligeledes f.eks. dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU:EU:C:2018:586, præmis 63-65).

63 – Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis). Dom af 7.2.2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106, præmis 66).

derfor anvendelse på dem⁶⁴. Som Domstolen gentog for nylig, skal »enhver medlemsstat [...] sikre, at retsinstanser, der i henhold til EU-retten som »domstol« henhører under medlemsstatens retsmiddel- og proceduresystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, opfylder kravene til effektiv retsbeskyttelse«⁶⁵.

96. Hertil vil jeg tilføje, at generelle principper fortsat er en kilde til grundlæggende rettigheder⁶⁶, uanset chartrets indførelse. Det bestemmes således i artikel 6, stk. 3, TEU, at de grundlæggende rettigheder »udgør generelle principper i EU-retten«. Som det er bemærket i litteraturen, sikrer »den samtidige forekomst af forskellige kilder til grundlæggende rettigheder« målet »om at sikre et højt niveau for beskyttelse af borgernes rettigheder«⁶⁷. Indholdet af retssikkerhedsgarantien i henhold til artikel 2 og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og den hermed forbundne respekt for dommeres uafsættelighed og uafhængighed følger derfor i henhold til artikel 6, stk. 3, TEU af EMRK⁶⁸ og medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner⁶⁹.

97. Der findes derfor en forfatningsmæssig forbindelse mellem chartrets artikel 47 og artikel 19, stk. 1, TEU, da disse samme kilder er relevante for fastsættelsen af indholdet af retten til »en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov« i henhold til chartrets artikel 47. Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 er desuden forbundet gennem deres forhold til generelle retsprincipper. De skal fortolkes i overensstemmelse med dem, således at den retspraksis, der er udviklet i forbindelse med de to bestemmelser, nødvendigvis skærer hinanden⁷⁰.

98. Når dette er sagt, er jeg opmærksom på den spænding, der er iboende i artikel 6, stk. 1, TEU, for så vidt som chartret faktisk er anerkendt som en kilde til grundlæggende rettigheder, som er sikret ved Unionens retsorden, samtidig med, at det også er fastsat i samme bestemmelses andet afsnit, at »[c]hartrets bestemmelser [...] ikke på nogen måde [udvider] Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne«⁷¹.

99. Jeg er derfor af den opfattelse, at der bør udvises forsigtighed i forbindelse med en direkte anvendelse af chartrets artikel 47 til at belyse den beskyttelse med hensyn til retsstatsprincippet, der følger af artikel 2 TEU, og dommeres uafsættelighed og retten til en uafhængig og upartisk domstol, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – i det mindste i situationer, hvor en medlemsstat ikke gennemfører EU-ret i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1 – uanset det skæringspunkt mellem disse to bestemmelser, som nødvendigvis opstår som følge af fælles kilder.

64 – Ibidem, præmis 40. Jf. tilsvarende punkt 63 i sagen Kommissionen mod Polen (den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18), EU:C:2019:325).

65 – Dom af 7.2.2019, Escubano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis), og af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56, præmis 52).

66 – Vedrørende en nyere drøftelse jf. C. Mătuşescu, »The scope of application of fundamental rights guaranteed by European Union law on Member States' action; Some jurisprudential landmarks« *Law Review; International Journal of Law and Jurisprudence Open Source Online Publication* (2017), s. 22, på s. 24. (http://www.internationallawreview.eu/revista/?rev_id=27).

67 – H. Hofmann og B. Mihaescu, »The relation between the Charter's Fundamental Rights and the unwritten general principles of EU law: Good administration as the test case« 9 (2013) *European Constitutional Law Review*, s. 73, på s. 83. Jf. ligeledes K. Lenaerts og J.A. Gutiérrez-Fons, »The place of the Charter in the EU Constitutional Edifice« i S. Peers, T. Hervey, J. Kenner og A. Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2014, s. 1573. På s. 1575 ff. drager forfatterne »paralleller mellem chartret og generelle principper i EU-retten«.

68 – Jf. i denne henseende f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 6.11.2018, Nunes De Carvalho mod Portugal (CE:ECHR:2018:1106)UD005539113, præmis 144-150), og af 25.9.2018, Denisov mod Ukraine (CE:ECHR:2018:0925)UD007663911, præmis 60-64). Genstanden og objektive elementer af uafhængighed og upartiskhed er ligeledes afspejlet i Domstolens praksis. Jf. f.eks. dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56, præmis 63-65), af Domstolen forstået som eksterne og interne aspekter.

69 – Vedrørende en nyere analyse af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner jf. L.S. Rossi, »Droit fondamentaux, primauté et autonomie: la mise en balance entre les principes «constitutionnels» de l'Union européenne«, *RTDE*, 2019.

70 – Dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56).

71 – Jf. tillige chartrets artikel 51, stk. 2. Jf. nylig dom af 25.10.2018, Anodiki Services EPE (C-260/17, EU:C:2018:864, præmis 38). Jf. tillige dom af 10.7.2014, Julián Hernández m.fl. (C-198/13, EU:C:2014:2055, præmis 32-37 og den deri nævnte retspraksis).

100. Selve chartret omtales faktisk ofte som en kilde til grundlæggende rettigheder⁷², hvilket ikke er overraskende i betragtning af dets status i henhold til artikel 6, stk. 1, TEU. Selv om chartret er primær EU-ret, når en anvendelse heraf som en (direkte) kilde til grundlæggende rettigheder imidlertid sine grænser, når chartrets artikel 51, stk. 2, og artikel 6, stk. 1, andet afsnit, TEU finder anvendelse, som det er tilfældet i den foreliggende sag, fordi Polen ikke gennemfører EU-ret i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1. En udvidelse af Kommissionens kompetence ville resultere i en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 51, stk. 2, hvis den kunne støtte sig direkte på chartrets artikel 47.

101. På den anden side er kilderne til grundlæggende rettigheder i artikel 6 imidlertid en afgørende faktor, uanset om der opstår en angivelig tilsidesættelse af uafhængighed og upartiskhed i forbindelse med en strukturmangel, som skal vurderes på grundlag af artikel 19, stk. 1, TEU, eller i en situation, hvor en medlemsstat gennemfører EU-ret i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1⁷³, således at artikel 47 bliver direkte relevant.

2. Anvendelse på den foreliggende sag

102. Efter Kommissionens opfattelse er en nedsættelse af pensionsalderen for dommere ved de almindelige domstole til 60 år for kvinder og 65 år for mænd samtidig med, at justitsministeren tillægges en skønsmagt til at forlænge pensionsalderen for dommere, som er berørt af ændringsloven af juli 2017, i strid med den effektive retsbeskyttelse, der er sikret ved artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, selv om denne skønsmagt begrænses af artikel 69, stk. 1b, i loven om de almindelige domstole. I henhold til denne bestemmelse skal ministeren træffe afgørelsen under hensyntagen til en rationel fordeling af medlemmerne af de almindelige domstole og de behov, der følger af arbejdsbyrden ved de enkelte domstole (punkt 17 og 61 ovenfor). Dommere er endvidere efter polsk ret beskyttet gennem bl.a. den fortsatte status som dommer efter pensioneringen og voringernes fortrolighed (punkt 61 ovenfor). Kommissionen har også fremført dette klagepunkt uanset de overgangsordninger, der er beskrevet ovenfor (punkt 55).

103. Jeg er af følgende grunde nået til den konklusion, at ændringsloven af juli 2017 ikke er i overensstemmelse med den garanti for dommers uafsættelighed og deres uafhængighed, der er beskyttet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Baggrunden herfor er betydningen af behovet for at anfægte foranstaltninger, der gør indgreb i dommers institutionelle eller funktionelle uafhængighed⁷⁴.

104. For det første er sikkerhed i ansættelsen et grundlæggende princip i de internationale menneskerettighedsinstrumenter såsom den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder (herefter »ICCPR«), hvor medlemsstaterne har deltaget⁷⁵. Sådanne instrumenter har længe været kilder til indholdet i generelle principper i Unionens retsorden⁷⁶.

72 – Jf. senest f.eks. E. Frantziou, »Constitutional reasoning in the European Union and the Charter of Fundamental Rights: in search of public justification«, *European Public Law* 25, 2019, 183, s. 188; K. Lenaerts og J.A. Gutiérrez-Fons, »The place of the Charter in the EU Constitutional Edifice« i S. Peers, T. Hervey, J. Kenner og A. Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2014, 1573, s. 1576.

73 – Fodnote 32 og 33 ovenfor.

74 – Jf. kommentar til punkt 1.5 i *The Bangalore Principles on Judicial Conduct*, De Forenede Nationer, Wien, 2018, s. 39.

75 – Jf. f.eks. generel bemærkning nr. 32 om artikel 14 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, CCPR/C/GC/32, offentliggjort den 23.8.2007, De Forenede Nationers Menneskerettighedskomite, punkt 19, og udtalelse nr. 1 (2001) fra Europarådets rådgivende dommerkomité af 23.11.2001, CCJE (2001) OP nr. 1, har under overskriften »Embedsperiode – uafsættelighed og disciplin« (»Tenure – irremovability and discipline«) følgende ordlyd på s. 13: »Det er et grundlæggende princip for domstolenes uafhængighed, at ansættelsen er garanteret indtil en obligatorisk pensionsalder eller udløbet af en bestemt embedsperiode«, idet der henvises til FN's grundlæggende principper i denne henseende. Jf. endvidere vedrørende sikkerhed i ansættelsen de kilder, der er nævnt i fodnote 5 ovenfor.

76 – Jf. generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse K og B (C-380/17, EU:C:2018:504, punkt 44) og f.eks. dom af 14.2.2008, *Dynamic Medien* (C-244/06, EU:C:2008:85, præmis 39).

105. Det er derfor ikke uden betydning, at De Forenede Nationers Menneskerettighedskomiteé for nylig har udtrykt det synspunkt, at i henhold til ICCPR's artikel 14, stk. 1, er »garantier, der vedrører [dommeres] sikkerhed i ansættelsen, krav med henblik på domstolenes uafhængighed«, og at »enhver situation, hvor den udøvende magt kan kontrollere eller styre den dømmende magt, er uforenelig med konventionen«⁷⁷. Komiteén fremhævede betydningen af »garantier, der beskytter dem mod vilkårlig afsættelse«⁷⁸.

106. En nedsættelse af dommeres pensionsalder skal derfor ledsages af beskyttelsesforanstaltninger⁷⁹ for at sikre, at der ikke de facto sker afsættelse af en dommer⁸⁰. Domstolen har således for nylig fastslået, at de tilfælde, hvor der kan ske afskedigelse af dommere, skal være »præciseret udtrykkeligt i lovbestemmelser«⁸¹.

107. I retsmødet har Polen erkendt, at mindst 26 dommere fik afslag på en forlængelse til det fyldte 70. år⁸² i henhold til ændringsloven af juli 2017. På grundlag af svar fra Polens repræsentant på spørgsmål i retsmødet kan dette tal være så højt som 112 dommere, afhængigt af virkningen af overgangsforanstaltninger (jf. punkt 55 ovenfor).

108. Dette synes at have den konsekvens, at de berørte kvindelige dommere gik på pension syv år tidligere end den alder, der var fastsat ved lov, inden ændringsloven af juli 2017 trådte i kraft, nemlig 67 år, og de berørte mandlige dommere to år tidligere end denne lovbestemte pensionsalder. Denne situation var ikke forbundet med nogen forpligtelse for ministeren til at begrunde afslaget og ingen domstolskontrol. Den indtraf også i en sammenhæng, hvori – som erkendt i retsmødet af Polens repræsentant – afgørelser om en forlængelse efter den lovbestemte pensionsalder indtil begyndelsen af dette århundrede blev truffet af det nationale råd for retsvæsenet. Fra 2002 modtog justitsministeren sådanne ansøgninger, men for at disse kunne imødekommes, skulle der fremlægges en lægeattest, der dokumenterede egnethed til arbejdet. I 2017 fik justitsministeren så tillagt den i den foreliggende sag omhandlede skønsmæssige beføjelse.

109. På baggrund af ovenstående er en lovbestemt forpligtelse for ministeren til at sikre en rationel fordeling af de almindelige domstoles ressourcer sammen med de behov, der følger af arbejdsbyrden, og faktorer såsom voringernes fortrolighed og de garantier, der er fastsat i den polske forfatning vedrørende pensionsalder fra det ved lov fastsatte tidspunkt, utilstrækkelige til at sikre, at der ikke de facto sker afsættelse af dommere, som er berørt af ændringsloven af juli 2017⁸³, navnlig når det sker i forbindelse med en omfattende statslig reform af retsvæsenet af den art, der er iværksat i Polen⁸⁴.

110. Der blev endvidere ikke fremført nogen presserende eller overbevisende politisk begrundelse for at overdrage bemyndigelsen i forbindelse med forlængelser fra det nationale råd for retsvæsenet til ministeren, og der blev heller ikke givet en tilstrækkelig forklaring på, hvorfor afsættelse af en dommer med en lav arbejdsbyrde var den eneste holdbare løsning i stedet for at overføre den pågældende til en anden almindelig domstol.

77 – Meddelelse nr. 2203/2012 af 7.11.2017, Zamora mod Venezuela, punkt 9.3.

78 – Ibidem.

79 – Vedrørende betydningen af beskyttelsesforanstaltninger jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 16.12.2013, Cooper mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2003:1216JUD004884399, præmis 123-126).

80 – Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at dommere ikke kan pålægges førtidig pensionering uden deres samtykke, f.eks. dom af 9.6.1998, Incal mod Tyrkiet (CE:ECHR:1998:0609JUD002267893, præmis 67).

81 – Dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56, præmis 66).

82 – I retsmødet har Polens repræsentant tilkendegivet, at dette var den alder, op til hvilken forlængelser kom i betragtning.

83 – På s. 27 i rapporten fra Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Lov (Venedigkommissionen, udtalelse nr. 904/2017 af 11.12.2017), fodnote 5 ovenfor, konkluderes det, at »justitsministeren ikke bør have skønsmæssig beføjelse til at forlænge en dommers embedsperiode ud over pensionsalderen«.

84 – Jf. fodnote 5 og 7 ovenfor.

111. Med hensyn til kravet om uafhængighed indebærer de i den foreliggende sag omhandlede ordninger – ligesom de ordninger, jeg behandlede i sagen Kommissionen mod Polen (den øverste domstols uafhængighed) (sag C-619/18)⁸⁵ – at der samtidig finder en overdragelse af bemyndigelse sted til et medlem af den udøvende magt – og i den foreliggende sag ingen ringere end justitsministeren⁸⁶ – til at forlænge en dommers tjenesteperiode og en lovgivningsmæssig nedsættelse af pensionsalderen for dommere. Denne pakke er ikke forenelig med det objektive element, upartiskhed, som er beskyttet i henhold til retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol⁸⁷. Endvidere har Domstolen fastslået, at uafhængighed og upartiskhed »forudsætter, at der findes regler om bl.a. organets sammensætning, udnævnelse, funktionsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer ikke må deltage i behandlingen af en sag, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes, som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl om, at organet er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden«⁸⁸.

112. Det drejer sig her ikke om en antagelse om, at polske dommere mangler professionalisme, eller at deres afgørelser nødvendigvis vil være præget af partiskhed, indtil justitsministeren har truffet afgørelse om en forlængelse af tjenesteperioden, men derimod om, hvorvidt offentligheden på grundlag af de omhandlede ordninger med rette kunne antage, at upartiskheden i sager, hvori den udøvende magt er part, bringes i fare i denne følsomme periode, som kan vare ved i lang tid, da justitsministeren ikke har nogen tidsfrist til at træffe afgørelse⁸⁹. Også i denne forbindelse forstærkes en sådan berettiget antagelse om partiskhed med hensyn til offentlighedens opfattelser som følge af manglende beskyttelsesforanstaltninger, såsom gennemsigtighed og domstolskontrol⁹⁰.

113. Med hensyn til overgangsordningerne (jf. punkt 55 ovenfor) er det tilstrækkeligt at bemærke, at de ikke omfatter alle dommere, som er berørt af ændringsloven af juli 2017, men kun nogle få, nemlig dommere, som var 60 år (kvinder) eller 65 år (mænd) på tidspunktet for ikrafttrædelsen af ændringsloven af juli 2017, eller som nåede denne alder mellem 1. oktober 2017 og 1. april 2018. Som konkluderet af FN's Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers on his mission to Poland⁹¹, er det, der kræves, en ændring af »den nye pensionsordning for dommere ved de almindelige domstole, således at den kun gælder for dommere, der er tiltrådt deres embede efter lovens ikrafttrædelse«⁹² samt en fjernelse af justitsministerens skønsmålbeføjelse til at foretage forlængelse⁹³.

85 – EU:C:2019:325.

86 – Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i sin praksis i forbindelse med den dømmende magts uafhængighed for nylig bemærket den stigende betydning af kompetencefordelingen mellem den udøvende og den dømmende magt. F.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 12.3.2019, Ástráðsson mod Island (CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, § 103).

87 – Fodnote 68 ovenfor.

88 – Dom af 19.9.2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis). Jf. ligeledes dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56, præmis 66 og 77).

89 – I rapporten fra FN's Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers on his mission to Poland, fodnote 5 ovenfor, hedder det i punkt 52, at »den manglende tidsramme for vedtagelsen af en afgørelse giver justitsministeren mulighed for at bevare sin indflydelse på de berørte dommere i deres resterende embedsperiode«.

90 – Venedigkommissionen, fodnote 5 ovenfor, konkluderede på s. 26, at reformer af det polske retsvæsen, herunder loven om de almindelige domstole, »giver den lovgivende og udøvende magt omfattende beføjelser til at gribe afgørende ind i retsplejen, og at de dermed udgør en stor trussel mod retsvæsenets uafhængighed som et centralt element af retsstaten«. Jf. senest Menneskerettighedsdomstolens dom af 12.3.2019, Ástráðsson mod Island (CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, præmis 103), hvori Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vurderede, om en tilsidesættelse af de gældende nationale bestemmelser for udnævnelse af dommere »skabte en reel risiko for, at de øvrige statslige organer, navnlig den udøvende magt, udøvede en utilbørlig skønsmålbeføjelse, som kunne bringe udnævnelsesprocessens integritet i fare«.

91 – Rapport af 5.4. 2018, A/HRC/38/38/Add. 1, fodnote 4 ovenfor.

92 – Ibidem, punkt 83.

93 – Ibidem. Jf. ligeledes Venedigkommissionens udtalelse, fodnote 5 ovenfor, s. 27.

114. Jeg vil imidlertid afslutningsvis gerne fremhæve, at ved afgrænsningen af anvendelsesområdet for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er det centrale spørgsmål på forfatningsniveau, i hvilket omfang Domstolen ved afgørelsen af tilsidesættelser af de grundlæggende rettigheder har kompetence til at sætte sig i stedet for de nationale forfatningsdomstole og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol⁹⁴. Respekten for grænsen mellem Unionens og medlemsstaternes kompetencer er lige så vigtig i Unionens retsorden, der er baseret på retsstatsprincippet, som beskyttelsen af grundlæggende rettigheder⁹⁵.

115. Det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er i forbindelse med dommeres uafsættelighed og uafhængighed således begrænset til at afhjælpe problemer med hensyn til strukturmangler i en given medlemsstat, hvilket er tilfældet i den foreliggende sag, da de af Kommissionen anfægtede love indvirker på alle niveauer af retsvæsenet. Disse kunne bedst betegnes som systemiske eller generelle mangler⁹⁶, som kan »gøre indgreb i kerneindholdet«⁹⁷ af dommeres uafsættelighed og uafhængighed.

116. Individuelle eller konkretiserede tilfælde af tilsidesættelse af dommeres uafsættelighed og uafhængighed skal imidlertid behandles i henhold til chartrets artikel 47 og kun i sammenhænge, hvor medlemsstater gennemfører EU-ret i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1. Principielt vil en strukturmangel, der endvidere medfører en medlemsstats gennemførelse af EU-ret, skulle afgøres på grundlag af begge bestemmelser.

117. Under alle omstændigheder bør af de ovennævnte grunde Kommissionens andet klagepunkt anses for begrundet.

VII. Sagsomkostninger

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

119. Selv om Kommissionens klagepunkter ifølge min løsning skal afvises, for så vidt som de er støttet på chartrets artikel 47, bør Kommissionen få medhold i begge klagepunkter, for så vidt som de er støttet på artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 157 TEUF samt artikel 5, litra a), og artikel 9, stk. 1, litra f), i direktiv 2006/54. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da Republikken Polen har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og at betale Kommissionens omkostninger.

VIII. Forslag til afgørelse

120. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»1) Det fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 157 TEUF samt artikel 5, litra a), og artikel 9, stk. 1, litra f), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og

94 – Generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse Kommissionen mod Ungarn (brugsrettigheder over landbrugsarealer) (C-235/17, EU:C:2018:971, punkt 68). Jf. ligeledes E. Spaventa, »Should we »harmonize« fundamental rights in the EU? Some reflections about minimum standards and fundamental rights protection in the EU composite constitutional system«, *Common Market Law Review*, s. 997. På s. 1022 sætter forfatteren spørgsmålstegn ved »det hensigtsmæssige i en centralisering af grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union«.

95 – Generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse Kommissionen mod Ungarn (brugsrettigheder over landbrugsarealer) (C-235/17, EU:C:2018:971, punkt 101).

96 – Dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56, præmis 60).

97 – Ibidem.

ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv, idet den i artikel 13, nr. 1)-3), i Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om de almindelige domstoles organisation og visse andre love) af 12. juli 2017 har indført en forskellig pensionsalder for mandlige og kvindelige dommere ved de almindelige domstole, den øverste domstol og offentlige anklagere.

- 2) Det fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ved i den ovennævnte lovs artikel 13, nr. 1), at sænke pensionsalderen for dommere ved de almindelige domstole og ved at tillægge justitsministeren en skønsbeføjelse til i henhold til samme lovs artikel 1, nr. 26), litra b) og c), at forlænge tjenesteperioden for sådanne dommere.
- 3) I øvrigt frifindes Republikken Polen.
- 4) Republikken Polen bærer sine egne omkostninger og betaler Europa-Kommissionens omkostninger.«