Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
A. RANTOS
fremsat den 2. marts 2023 [1]

Sag C-718/21

L.G.
mod
Krajowa Rada Sądownictwa

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 267 TEUF – begrebet »ret« – Domstolens kompetence – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten – princippet om dommeres uafsættelighed og princippet om dommeres uafhængighed – mulighed for at fortsætte i dommerembedet ud over pensionsalderen – virkningerne af erklæring om et ønske om at fortsætte i dommerembedet ud over denne alder betinget af samtykke fra en anden myndighed – virkning af, at fristen for indgivelse af en sådan erklæring overskrides«

I. Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse er blevet indgivet af Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, herefter »afdelingen for ekstraordinær prøvelse«) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) i forbindelse med en appel, som L.G. (herefter »appellanten«), der er dommer ved Sąd Okręgowy w K. (den regionale domstol i K., Polen), har iværksat til prøvelse af en afgørelse fra Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale råd for retsvæsenet, Polen, herefter »domstolsrådet«) om ikke at fortsætte behandlingen af sagen med henblik på afgivelse af samtykke til, at den pågældende fortsat kunne varetage embedet som dommer efter at have nået pensionsalderen, som følge af, at fristen for at afgive erklæring om et ønske i dette øjemed var overskredet.

2. Anmodningen om præjudiciel afgørelse rejser indledningsvis det vanskelige spørgsmål, om afdelingen for ekstraordinær prøvelse er en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF. Med hensyn til realiteten vedrører anmodningen om præjudiciel afgørelse i det væsentlige fortolkningen af princippet om dommeres uafsættelighed og uafhængighed, svarende til princippet om »en effektiv retsbeskyttelse«, som er fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, i forhold til en national lovgivning, som dels gør virkningen af en dommers erklæring om, at den pågældende ønsker at fortsætte i sit embede efter at have nået pensionsalderen, betinget af samtykke fra domstolsrådet, dels med hensyn til denne erklæring indeholder bestemmelse om en ubetinget forældelsesfrist.

[1] – Originalsprog: fransk.

3. Den foreliggende sag indgår som led i de nyligt gennemførte reformer af det polske retssystem [2] og i Domstolens omfattende praksis, der knytter sig hertil, navnlig i forbindelse med de traktatbrudssøgsmål, der er blevet anlagt af Europa-Kommissionen [3], eller præjudicielle forelæggelser, der er blevet indgivet af polske retter [4].

II. Retsforskrifter: polsk ret

A. Lov om den øverste domstol

4. Ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8. december 2017 [5], hvorved navnlig afdelingen for ekstraordinær prøvelse blev oprettet, fastsætter i artikel 26, stk. 1:

»Ekstraordinære sager, tvister vedrørende valg og sager til prøvelse af gyldigheden af nationale folkeafstemninger og folkeafstemninger om forfatningen, sager med henblik på at fastslå gyldigheden af valg og folkeafstemninger, andre offentligretlige sager, herunder retssager om konkurrencebeskyttelse, regulering af energi, telekommunikation og jernbanetransport, samt søgsmål til prøvelse af afgørelser truffet af Przewodniczy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (formanden for det nationale radio- og tv-råd[, Polen]) eller til anfægtelse af uforholdsmæssig lang sagsbehandlingstid ved de almindelige og militære domstole og ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] henhører under [afdelingen for ekstraordinær prøvelses] kompetence.«

B. Lov om de almindelige domstoles organisation

5. I artikel 69, stk. 1 og 1b, i ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lov om de almindelige domstoles organisation) af 27. juli 2001, som ændret [6], foreskrives følgende:

»1. Pensionsalderen for dommere indtræder ved det fyldte 65. år, medmindre de senest 6 måneder og tidligst 12 måneder før denne alder indgiver en erklæring til [domstolsrådet] 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

[2] – Navnlig de nylige reformer af Sąd Najwyższy (øverste domstol), for så vidt angår afdelingen for ekstraordinær prøvelse, og af domstolsrådet.

[3] – Jf. dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, herefter »dommen i sagen Den øverste domstols uafhængighed«, EU:C:2019:531), af 5.11.2019, Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed) (C-192/18, herefter »dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed«, EU:C:2019:924), og af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere) (C-791/19, herefter »dommen i sagen Disciplinærordning for dommere«, EU:C:2021:596). Et fjerde traktatbrudssøgsmål verserer i øjeblikket (Kommissionen mod Polen, C-204/21) og har været genstand for generaladvokat Collins' forslag til afgørelse af 15.12.2022 (EU:C:2022:991).

[4] – Jf. dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, herefter »A.K.-dommen«, EU:C:2019:982), af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234), af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, herefter »A.B.-dommen«, EU:C:2021:153), af 6.10.2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, herefter »W.Ż.-dommen«, EU:C:2021:798), af 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931), af 22.3.2022, Prokurator Generalny m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdeling – udnævnelse) (C-508/19, EU:C:2022:201), samt af 29.3.2022, Getin Noble Bank (C-132/20, herefter »dommen i sagen Getin Noble Bank«, EU:C:2022:235). Disse reformer er ligeledes genstand for flere verserende sager, heriblandt de forenede sager YP m.fl. (Ophævelse af en dommers immunitet og suspension af denne) (C-615/20 og C-671/20) og de forenede sager G. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved de almindelige domstole i Polen) (C-181/21 og C-269/21), som har været genstand for forslag til afgørelse fra generaladvokat Collins (henholdsvis EU:C:2022:986 og EU:C:2022:990).

[5] – Dz. U. af 2018, pos. 5.

[6] – Dz. U. af 2020, pos. 2072.

sundhedsmæssige tilstand gør det muligt for dem at opfylde de forpligtelser, som stillingen indebærer.

[…]

1b. [Domstolsrådet] kan tillade en dommer at fortsætte i embedet, hvis den pågældendes fortsatte varetagelse af embedet opfylder et legitimt retsplejehensyn eller en væsentlig social interesse, under hensyntagen til nødvendigheden af en rationel fordeling af medlemmerne af de almindelige domstole og de behov, der følger af arbejdsbyrden ved de enkelte domstole. [Domstolsrådets] afgørelse er endelig. Såfremt en dommer opnår den i stk. 1 nævnte alder inden afslutningen af proceduren for forlængelse af dommerens mandat, forbliver den pågældende i sin stilling indtil afslutningen af den nævnte procedure.

[…]«

C. Lov om domstolsrådet

6. I henhold til artikel 42 i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lov om domstolsrådet) af 12. maj 2011, som ændret[7]:

»1. Afgørelser, som rådet træffer i individuelle sager, skal begrundes.

2. Begrundelsen for afgørelsen skal godtgøres inden for en frist på en måned regnet fra vedtagelsen.

3. Afgørelser, der træffes i individuelle sager, skal meddeles deltagerne i proceduren og være ledsaget af begrundelsen for afgørelsen og en vejledning med hensyn til de nærmere betingelser for at anfægte den ved den øverste domstol.«

7. Følgende fremgår af artikel 44, stk. 1, i lov om domstolsrådet:

»En deltager i proceduren kan anlægge sag ved [Sąd Najwyższy (øverste domstol)] med den begrundelse, at [domstolsrådets] afgørelse er ulovlig, medmindre andet er fastsat i særlige bestemmelser. […]«

III. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

8. Ved skrivelse af 30. december 2020 tilstillede appellanten domstolsrådet en erklæring om, at han ønskede at fortsætte i dommerembedet efter pensionsalderen, der er fastsat til 65 år, og som han ville nå den 12. juni 2021, i overensstemmelse med artikel 69 i lov om de almindelige domstoles organisation[8]. Ved skrivelse af 31. december 2020 indgav appellanten tillige en

[7] – Dz. U. af 2021, pos. 269.

[8] – Den pågældende erklæring, der er blevet oversendt af præsidenten for Sąd Okręgowy w K. (den regionale domstol i K.), var ledsaget af de lægeerklæringer med hensyn til psykisk funktion og egnethed samt psykologiske kvalifikationer, som er foreskrevet i den relevante lovgivning.

anmodning til domstolsrådet om ophævelse af forældelse i forhold til, at den i nævnte bestemmelse fastsatte frist for indgivelse af denne erklæring senest 6 måneder før pensionsalderen var overskredet [9].

9. Ved afgørelse af 18. februar 2022 afviste domstolsrådet nævnte erklæring med den begrundelse, at den var fremsat efter udløbet af den i nævnte bestemmelse fastsatte frist på seks måneder før pensionsalderen, og traf afgørelse om, at det var ufornødent at træffe afgørelse i sagen, hvorved nævnte råd afsluttede sagen vedrørende afgivelse af samtykke til, at den pågældende fortsat kunne varetage embedet som dommer [10].

10. Sąd Najwyższy (øverste domstol), der er trådt sammen som afdelingen for ekstraordinær prøvelse, som udgør den forelæggende ret, behandler en appel, som appellanten har iværksat til prøvelse af ovennævnte afgørelse [11], og ønsker i denne forbindelse oplyst, om artikel 69 i lov om de almindelige domstoles organisation tilsidesætter princippet om dommeres uafsættelighed og uafhængighed, som er fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, for så vidt som denne bestemmelse dels gør varetagelse af dommerembedet efter opnået pensionsalder betinget af samtykke fra en anden myndighed, hvilket kan påvirke indholdet af den pågældende dommers retsafgørelser, dels foreskriver, at en anmodning om varetagelse af dommerembedet efter opnået pensionsalder forældes i tilfælde af, at fristen for indgivelse af anmodningen overskrides, uafhængigt af, hvilke virkninger pensioneringen måtte have under de konkrete omstændigheder, særligt for så vidt angår retsplejehensyn eller en væsentlig social interesse, der måtte foreligge.

11. Under disse omstændigheder har afdelingen for ekstraordinær prøvelse ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 19, stk. 1, andet afsnit, [TEU] til hinder for en bestemmelse i national ret såsom [artikel 69, stk. 1b], første punktum, i [lov om de almindelige domstoles organisation], hvorefter en dommer[…]s erklæring om, at den pågældende ønsker at fortsætte i dommerembedet efter at have nået pensionsalderen, kun kan imødekommes, såfremt en anden myndighed giver samtykke?

2) Er artikel 19, stk. 1, andet afsnit, [TEU] til hinder for en fortolkning af en national bestemmelse, hvorefter en erklæring fra en dommer om dennes ønske om at fortsætte i dommerembedet efter at have nået pensionsalderen, der er fremsat med forsinkelse, er uden virkning, uanset omstændighederne ved den manglende overholdelse af fristen og uanset betydningen af den manglende overholdelse af fristen for indhentelse af samtykket til, at dommeren må fortsætte i embedet?«

12. Domstolsrådet, den polske, den danske og den nederlandske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Domstolsrådet, den polske, den belgiske og den nederlandske regering samt Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, som blev afholdt den 8. november 2022. Appellanten, domstolsrådet, den belgiske og den nederlandske regering samt Kommissionen har ligeledes indgivet skriftlige indlæg vedrørende den forelæggende rets

[9] – Appellanten har i denne henseende gjort gældende, at den manglende overholdelse af denne frist var begrundet i det forhold, at igangværende retslige aktiviteter i høj grad havde lagt beslag på hans tid.

[10] – Denne afgørelse blev vedtaget efter en afgørelse om, at det var ufornødent at træffe afgørelse i sagen, hvilken blev truffet af et hold, som formanden for domstolsrådet havde udpeget ad hoc i mangel af en udtalelse fra justitsministeren, der var informeret om udpegelsen.

[11] – Appellanten har ligeledes indgivet en begæring om udsættelse af virkningerne af den omtvistede afgørelse, som er blevet imødekommet ved kendelse afsagt af Sąd Najwyższy (øverste domstol) den 29.4.2021.

kendelse af 3. november 2022, hvorved nævnte ret har indgivet supplerende bemærkninger til sin anmodning om præjudiciel afgørelse hvad særligt angår spørgsmålet, om den har status af en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF.

IV. Bedømmelse

A. Om Domstolens kompetence

1. Den tvivl, der er rejst med hensyn til, om den forelæggende ret er en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF

13. Kommissionen såvel som den belgiske og den nederlandske regering har rejst tvivl med hensyn til, om den forelæggende ret kan kvalificeres som en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF.

14. Medlemmerne af afdelingen for ekstraordinær prøvelse, som blev oprettet ved lov om den øverste domstol, er nemlig blevet udnævnt til dommerembedet ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) efter forslag fra domstolsrådet ved afgørelse nr. 331/2018 af 28. august 2018 (herefter »afgørelse nr. 331/2018«) under følgende omstændigheder:

– Nævnte afgørelse blev vedtaget af domstolsrådet i en sammensætning, hvis uafhængighed er blevet draget i tvivl i flere domme afsagt af Domstolen [12].

– Afgørelsen har været genstand for et søgsmål ved Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Polen), og nævnte ret vedtog den 27. september 2018 en retskendelse om udsættelse med fuldbyrdelsen af afgørelsen.

– Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) har i det væsentlige fastslået, at to dommerkollegier ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse, der var sat af tre dommere, som var udnævnt på grundlag af den samme afgørelse, ikke svarede til »domstole, der var oprettet ved lov«, som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«) [13].

– Efter udnævnelsen af dommerne på grundlag af afgørelse nr. 331/2018 blev denne endeligt ophævet af Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) den 21. september 2021 [14].

[12] – Jf. bl.a. A.K.-dommen (præmis 136-145), A.B.-dommen (præmis 130 og 131) og dommen i sagen Disciplinærordning for dommere (præmis 100-108). Det drejede sig om den sammensætning, der fulgte af lov om domstolsrådet, som ændret ved ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om domstolsrådet og visse andre love) af 8.12.2017 (Dz. U. af 2018, pos. 3).

[13] – Menneskerettighedsdomstolen, 8.11.2021, Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819). Menneskerettighedsdomstolens bedømmelse af afgørelse nr. 331/2018 var ligeledes genstand for W.Ż.-dommen (præmis 134-154).

[14] – Disse omstændigheder er særdeles omstridte, eftersom den forelæggende ret i sine supplerende bemærkninger ligesom domstolsrådet og den polske regering har fremsat flere kritikpunkter, bl.a. vedrørende fortolkningen i EU-retspraksis og i Menneskerettighedsdomstolens praksis af den retsbevarende kendelse og dom fra Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager).

15. Jeg finder det under disse omstændigheder formålstjenligt inden besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål at undersøge, om afdelingen for ekstraordinær prøvelse, der sættes af tre dommere, svarer til en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, og følgelig om Domstolen er kompetent til at besvare de præjudicielle spørgsmål, som nævnte afdeling har forelagt.

2. Principperne vedrørende begrebet om den forelæggende rets »uafhængighed« som omhandlet i artikel 267 TEUF

16. Det følger af Domstolens faste praksis, at Domstolen for at bedømme, om det pågældende organ, der forelægger en sag, er en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF – et spørgsmål, som alene skal afgøres på grundlag af EU-retten – tager en hel række forhold i betragtning, herunder bl.a., om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling og træffer afgørelse på grundlag af retsregler, samt om det er uafhængigt [15]. I den foreliggende sag er det alene sidstnævnte forhold, dvs. afdelingen for ekstraordinær prøvelses uafhængighed, der er rejst tvivl om, idet det prima facie anses for åbenbart – og under alle omstændigheder ubestridt – at dette organ opfylder de øvrige ovennævnte kriterier.

17. Det fremgår ligeledes af Domstolens faste praksis, at kravet om retsinstansernes uafhængighed, som medlemsstaterne i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU [16] skal sikre overholdelsen af, for så vidt angår de nationale retsinstanser, som skal træffe afgørelse i spørgsmål forbundet med fortolkningen og anvendelsen af EU-retten, omfatter to aspekter, hvor det første, eksterne aspekt, vedrører rettens *autonomi* [17], og det andet, interne aspekt, vedrører dens *upartiskhed* [18]. Disse garantier for autonomi og upartiskhed, som udgør de to bestanddele i begrebet »uafhængighed«, forudsætter, at der findes regler – om bl.a. organets sammensætning, medlemmernes udnævnelse og funktionsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer kan vige deres sæde, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes – som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at organet er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden [19].

15 – Jf. bl.a. dommen i sagen Getin Noble Bank (præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

16 – Domstolen har gentagne gange præciseret, at denne bestemmelse udgør et generelt princip, der konkretiserer værdien af retsstaten nævnt i artikel 2 TEU, og har regelmæssigt fortolket nævnte bestemmelse ved at sammenholde den med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), som ligeledes bekræfter dette generelle princip, således som det udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner og er fastslået i EMRK's artikel 6 og 13 (jf. bl.a. dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 32 og 35 og den deri nævnte retspraksis).

17 – Dette aspekt kræver nærmere bestemt, at den pågældende ret udøver sit hverv 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 afgørelser (jf. dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed, præmis 109 og den deri nævnte retspraksis). De regler, der finder anvendelse på dommeres status og udøvelse af deres funktion som dommere, skal navnlig gøre det muligt at udelukke ikke blot enhver direkte indflydelse i form af instrukser, men ligeledes mere indirekte former for indflydelse, der kan påvirke de pågældende dommeres afgørelser, og derved gøre det muligt at udelukke, at disse dommere ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat (jf. W.Ż.-dommen, præmis 110 og den deri nævnte retspraksis).

18 – Dette aspekt vedrører nærmere bestemt det forhold, at der skal være den samme afstand til tvistens parter og deres respektive interesser for så vidt angår tvistens genstand, og fordrer objektivitet og en fuldstændig mangel på interesse i sagens udfald ud over den strikte anvendelse af retsregler (jf. dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed, præmis 110 og den deri nævnte retspraksis).

19 – Jf. dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed (præmis 111 og den deri nævnte retspraksis) og W.Ż.-dommen (præmis 109 og den deri nævnte retspraksis). Ifølge Domstolen, som i denne henseende støtter sig på Menneskerettighedsdomstolens praksis, skal disse to krav om autonomi og upartiskhed garantere den tillid, som enhver domstol skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund, idet (særligt for så vidt angår upartiskhed) »teorien om en uafhængig fremtræden« lægges til grund (jf. i denne retning A.K.-dommen, præmis 127-129, og i retslitteraturen M. Krajewski og M. Ziółkowski, »EU judicial independence decentralized: A.K.«, i *Common market law review*, 2020, vol. 57, nr. 4, s. 1123, og F. Pappalardo og E. Renoud, »La théorie des apparences, les juges et l'État de droit en Pologne«, i *Revue des affaires européennes*, 2021, nr. 3, s. 667).

18. For så vidt nærmere bestemt angår det krav om uafhængighed, som er uløseligt forbundet med begrebet »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, fastlagde Domstolen i dommen i sagen Getin Noble Bank i det væsentlige en *formodning* for, at en national ret som f.eks. Sąd Najwyższy (øverste domstol) opfylder de krav, som et organ skal opfylde for at kunne kvalificeres som en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, uafhængigt af dens konkrete sammensætning [20], idet den præciserede, at det inden for rammerne af en præjudiciel procedure i henhold til artikel 267 TEUF ikke tilkommer Domstolen at efterprøve, om forelæggelsesafgørelsen er truffet i overensstemmelse med de nationale forskrifter vedrørende retternes sammensætning og virkemåde [21]. Domstolen præciserede samtidig, at denne formodning kan afkræftes, dels når en *endelig retsafgørelse*, som er truffet af en national eller international ret, fører til, at det lægges til grund, at den dommer, der udgør den forelæggende ret, ikke har status som en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47 [22], dels når *andre forhold*, uafhængigt af den personlige situation for flere dommere, der formelt fremsætter en anmodning i henhold til artikel 267 TEUF, ville kunne have indvirkning på funktionsmåden for den forelæggende ret, som disse dommere er tilknyttet, og dermed være med til at skade den nævnte rets uafhængighed og upartiskhed [23].

19. Når dette er præciseret, finder jeg det vigtigt at fremhæve, at fortolkningen af princippet om uafhængighed i forbindelse med artikel 267 TEUF efter min opfattelse kræver en anden undersøgelse end den, der er påkrævet i forbindelse med henholdsvis artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, under hensyntagen til disse reglers forskellige formål og funktioner. Denne tilgang, som i det væsentlige er blevet udviklet af bestemte generaladvokater [24], er, så vidt jeg ved, ikke blevet fuldt ud bekræftet af Domstolen, idet denne i sine domme vedrørende det krav om uafhængighed, som er uløseligt forbundet med begrebet »ret« som

[20] – Dommen i sagen Getin Noble Bank (præmis 69). Det drejede sig i det pågældende tilfælde ligeledes om Sąd Najwyższy (øverste domstol), om end i et dommerkollegium med en enkelt dommer. I det nævnte tilfælde var afgørelsen af 10.10.2018 om udnævnelse af den pågældende dommer blevet vedtaget under omstændigheder, der var identiske med dem, der var genstand for W.Ż.-dommen. Afgørelsen var baseret på afgørelse nr. 331/2018, hvis gennemførelse var blevet suspenderet ved kendelse afsagt af Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) (jf. punkt 14 i dette forslag til afgørelse og W.Ż.-dommen, præmis 32-34).

[21] – Jf. dommen i sagen Getin Noble Bank (præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).

[22] – Jf. i denne retning dommen i sagen Getin Noble Bank (præmis 68-72 og den deri nævnte retspraksis).

[23] – Jf. i denne retning dommen i sagen Getin Noble Bank (præmis 75). I det pågældende tilfælde begrænsede Domstolen sig til at anføre, at eftersom den ikke havde oplysninger om, at den dommer, der udgjorde den forelæggende ret, skulle være genstand for en sådan endelig retsafgørelse, kunne de eventuelle mangler i tilknytning til den nationale procedure for udnævnelse af denne ikke medføre, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kunne antages til realitetsbehandling (den nævnte doms præmis 73). I dom af 12.5.2022, W.J. (Den underholdsbidragsberettigedes skift af sædvanligt opholdssted) (C-644/20, EU:C:2022:371, præmis 52), anførte Domstolen i det væsentlige, at beviser, der skal kunne afkræfte den pågældende formodning, skal være konkrete og præcise.

[24] – Generaladvokat Bobek har påpeget, at selv om der i henhold til EU-retten kun findes ét princip om dommeres uafhængighed, skal disse tre bestemmelser, i det omfang de har forskellige funktioner og formål, muligvis gennemgås på forskellige måder for at finde ud af, om de følger dette princip om dommeres uafhængighed, navnlig hvad angår omfanget af Domstolens prøvelse af, om princippet bliver fulgt, samt tærsklen for, hvornår princippet anses for ikke at være fulgt (jf. generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2021:557, punkt 36). Tidligere havde generaladvokat Wahl i det væsentlige talt for en mindre streng fortolkning af en rets status som uafhængigt organ i forbindelse med begrebet »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF end med begrebet »ret« som omhandlet i EMRK's artikel 6 og chartrets artikel 47 (generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Torresi, C-58/13 og C-59/13, EU:C:2014:265, punkt 48-51).

omhandlet i artikel 267 TEUF, vedbliver med at henvise til, at den pågældende ret nødvendigvis skal fremtræde som en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, »som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47« [25].

20. I det væsentlige sondres der i den nævnte tilgang mellem betingelserne for anvendelse af de tre omhandlede bestemmelser således:

– Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU har til formål at sikre, at det retsmiddelsystem, som alle medlemsstaterne tilvejebringer, sikrer en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten [26]. Denne bestemmelse kræver således en »systemisk« undersøgelse af et retssystems karakteristika.

– Chartrets artikel 47 fastsætter retten til en effektiv retsbeskyttelse for enhver borger, der i en given sag gør en ret gældende, som den pågældende udleder af EU-retten [27]. Denne bestemmelse kræver således en »praktisk« undersøgelse (i det enkelte tilfælde) for at bedømme, om der i det foreliggende tilfælde er adgang til et effektivt retsmiddel [28].

– Artikel 267 TEUF tilsigter et »funktionelt« begreb om »ret«, for så vidt som begrebet gør det muligt at afdække, hvilke nationale organer der kan blive Domstolens samtalepartnere i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse [29]. Ifølge dette begreb om »funktionel uafhængighed«, som først og fremmest henviser til, at en ret ikke må være hierarkisk underlagt myndighederne, er det funktionen (og dermed *organet*), som skal være uafhængigt, uagtet den omstændighed, at dommerne (som *personer*) kan være tilknyttet den udøvende magt, navnlig gennem taknemmelighedsbånd (hvis de er blevet udnævnt på »privilegeret« vis) eller loyalitetsbånd (hvis de håber at opnå fordele i løbet af deres karriere, såsom forfremmelser, forlængelser osv.) [30]. Dette begreb kræver således en »formel« undersøgelse, der skal foretages i

[25] – Jf. bl.a. dommen i sagen Getin Noble Bank (præmis 72). I den pågældende sag præciserede Domstolen imidlertid, at formodningen for, at den nationale ret, som en anmodning om præjudiciel afgørelse hidrører fra, opfylder navnlig kravet om uafhængighed (jf. punkt 18 i dette forslag til afgørelse), »[kun gælder] med henblik på vurderingen af, om anmodninger om præjudiciel afgørelse, der er indgivet i henhold til artikel 267 TEUF, kan antages til realitetsbehandling«, og at »[d]et ikke heraf [kan] udledes, at betingelserne for udnævnelse af de dommere, som udgør den forelæggende ret, nødvendigvis gør det muligt at opfylde de garantier for adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU eller chartrets artikel 47« (dommen i sagen Getin Noble Bank, præmis 74; jf. ligeledes dom af 13.10.2022, Perfumesco.pl, C-355/21, EU:C:2022:791, præmis 33).

[26] – Jf. dom af 20.4.2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 52).

[27] – Jf. dom af 20.4.2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 52). Domstolen har i denne forbindelse ligeledes præciseret, at til den adgang til effektive retsmidler for en domstol, som er fastsat i chartrets artikel 47, svarer forpligtelsen for medlemsstaterne i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten (jf. dom af 16.5.2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 44). Jf. i retslæren bl.a. J. Wildemeersch, »L'avènement de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux et de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE: un droit renouvelé à la protection juridictionnelle effective«, i *Cahiers de droit européen*, 2021, nr. 3, s. 867.

[28] – Dette forhindrer imidlertid ikke Domstolen i at anvende chartrets artikel 47 som et parameter ved bedømmelsen af, om retter er uafhængige som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU (jf. bl.a. dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis, og dommen i sagen Den øverste domstols uafhængighed, præmis 54).

[29] – Jf. i denne retning generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2021:557, punkt 48, 50-52 og 65). Generaladvokat Bobek præciserede, at en bedømmelse af uafhængighed i henhold til artikel 267 TEUF kræver, at der skal foretages en behandling af begrebet »ret« på et strukturelt, institutionelt niveau, og at det undersøges med udgangspunkt i det retslige organ, der reelt anmoder om en præjudiciel afgørelse, mens der samtidig tages højde for den funktion, som det pågældende organ skal udøve under de konkrete omstændigheder (jf. i denne retning generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl., C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:403, præmis 52, 56 og 166, og hans forslag til afgørelse Ministerstwo Sprawiedliwości, C-55/20, EU:C:2021:500, punkt 56).

[30] – Med andre ord anvendes Domstolens analyse i denne forbindelse aldrig til at efterprøve, om de *personer*, der tilhører retten og har sæde som dommer ved den forelæggende ret, hver især opfylder de pågældende kriterier, men støtter sig på det forelæggende *organ* (jf. i denne retning generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2021:557, punkt 52 og den deri nævnte retspraksis).

forhold til selve organet og ikke i forhold til de enkeltpersoner, der har sæde i det organ, der har indgivet anmodningen [31].

21. Det er desuden ikke uvæsentligt at præcisere, at bedømmelsen af det meget specifikke begreb »uafhængighed« i forbindelse med artikel 267 TEUF udgør det sidste af en hel række forhold, der ikke stricto sensu er kumulative, men som indgår i en samlet undersøgelse, og som alle fører frem til at drage den slutning, at der er tale om en »ret« i denne bestemmelses forstand [32]. Undersøgelsen af, om en ret er uafhængig, skal dermed foretages ved at sammenholde med de andre forhold, således at bedømmelsen heraf efter min opfattelse skal være desto strengere, når det er tvivlsomt, om bestemte andre forhold gør sig gældende, og omvendt [33]. Det er endvidere min opfattelse, at Domstolen er tilbøjelig til som oftest at foretage en sådan »uafhængighedsundersøgelse« i forhold til organer, der opererer uden for det traditionelle nationale retssystem, eller som ikke anses for en »ret« i henhold til national lovgivning [34], mens den ikke altid har vist sig parat til at rejse tvivl om uafhængigheden med hensyn til et organ, der formelt er en del af den pågældende medlemsstats retssystem [35], således som den formodning, der blev fastlagt i dommen i sagen Getin Noble Bank, i øvrigt bekræfter [36].

22. Denne »minimalistiske« fortolkning af begrebet »uafhængighed« i forbindelse med artikel 267 TEUF har efter min opfattelse den fordel dels, at den ikke griber overdrevent ind i princippet om samarbejde mellem de nationale retter og Domstolen inden for rammerne af den præjudicielle procedure, under henvisning til denne ordnings betydning for at sikre en ensartet og

[31] – Jf. i denne retning generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2021:557, punkt 47). Det, som Domstolen skal tage hensyn til for at efterprøve, om det forelæggende organ strukturelt er uafhængigt af parterne i tvisten (»intern« uafhængighed) og af ekstern indflydelse fra andre offentlige myndigheder (»ekstern« uafhængighed), er således den retlige (formelle) ramme (punkt 63).

[32] – Jf. bl.a. i denne retning dom af 17.9.1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

[33] – Det er i retslæren blevet fastslået, at det ikke altid betragtes som strengt nødvendigt, at disse forhold er til stede samtidig (jf. J. Pertek, »Notion de juridiction: le droit au renvoi préjudiciel des organes ordinaux des professions libérales«, i *Revue des affaires européennes*, 2022, nr. 1, s. 127).

[34] – Jf. bl.a. dom af 21.3.2000, Gabalfrisa m.fl. (C-110/98 – C-147/98, EU:C:2000:145, præmis 40), om organer, der havde kompetence til at behandle og træffe afgørelse i økonomisk-administrative klagesager, og hvis medlemmer blev udnævnt blandt tjenestemænd ved myndighederne og afskediget ved afgørelse fra økonomi- og finansministeren, af 29.11.2001, De Coster (C-17/00, EU:C:2001:651, præmis 18), om et organ, der var blevet tillagt myndighed med hensyn til lokale sager om afgiftsspørgsmål i Belgien, og hvis medlemmer blev udnævnt af Rådet for Hovedstadsregionen Bruxelles, af 21.10.2010, Nidera Handelscompagnie (C-385/09, EU:C:2010:627, præmis 34-40), om et organ, der havde til opgave at underkaste skatteyderes klager på afgiftsområdet en prøvelse, og som var organisatorisk tilknyttet finansministeriet, som det skulle aflægge årlig rapport til og samarbejde med, af 22.11.2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740, præmis 28), om et organ, der havde kompetence til at træffe afgørelse i tvister vedrørende jernbanemarkederne i Østrig, og hvor de fleste af medlemmerne blev udnævnt af regeringen, og af 13.12.2012, Forposta og ABC Direct Contact (C-465/11, EU:C:2012:801, præmis 18), om et organ, der havde kompetence til som første instans at afgøre tvister mellem økonomiske operatører og ordregivende myndigheder i forbindelse med offentlige kontrakter. Jf. i retslitteraturen M. Krajewski og M. Ziółkowski, »EU Judicial Independence Decentralized: A.K.«, i *Common market law review*, 2020, vol. 57, nr. 4, s. 1118.

[35] – For så vidt eksempelvis angår Sąd Najwyższy (øverste domstol) jf. dom af 20.5.2021, FORMAT Urządzenia i Montaże Przemysłowe (C-879/19, EU:C:2021:409), af 8.7.2021, Koleje Mazowieckie (C-120/20, EU:C:2021:553), W.Ż.-dommen (vedrørende afdelingen for civile sager), samt dom af 21.10.2021, Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Warszawie (C-866/19, EU:C:2021:865), og af 22.3.2022, Prokurator Generalny m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdeling – udnævnelse) (C-508/19, EU:C:2022:201) (afdelingen for arbejds- og socialsikringssager), hvori Domstolen svarede den forelæggende ret uden at stille spørgsmålstegn ved, om sidstnævnte havde status som et uafhængigt organ.

[36] – Selv om de garantier for uafhængighed og upartiskhed, som er påkrævet ved anvendelsen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, forudsætter, at der findes regler om bl.a. udnævnelse, som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl om, at organet er uimodtageligt og neutralt, har Domstolen desuden længe været af den opfattelse, at det i forbindelse med undersøgelsen af, om en ret har status som en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, ikke tilkommer den at anstille formodninger om, at disse regler kan anvendes i strid med de principper, der er forankret i den nationale retsorden, eller retsstatsprincipperne (jf. i denne retning dom af 4.2.1999, Köllensperger og Atzwanger, C-103/97, EU:C:1999:52, præmis 24, og generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2021:557, punkt 62).

sammenhængende fortolkning af EU-retten [37], dels, at den gør det muligt at fastholde den afgørende betydning, som anmodningerne om præjudicielle afgørelser har i forhold til beskyttelse af borgernes rettigheder. Det er alene Domstolens kompetence i præjudicielle sager i henhold til artikel 267 TEUF, der giver borgerne mulighed for i bestemte situationer at påberåbe sig den effektive retsbeskyttelse, som er sikret i EU-retten [38]. Dette forhold gør sig desto mere gældende under de foreliggende omstændigheder, under henvisning til de mange initiativer, som den polske lovgiver har iværksat med henblik på at forhindre de præjudicielle forelæggelser for Domstolen, som vedrører spørgsmålet om domstolenes uafhængighed i Polen [39].

23. Heraf følger, at fortolkningen af begrebet uafhængighed hvad angår en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, henset til sin specifikke funktion, ikke berører fortolkningen af dette begreb i forbindelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU eller chartrets artikel 47. Det kan med andre ord ikke udelukkes, at et organ principielt kan udgøre en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, uagtet at bestemte – systemiske eller enkeltvis forekommende – forhold i den pågældende sag ville kunne føre til at fastslå, at den pågældende ret ikke udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU eller chartrets artikel 47 [40].

24. Jeg er ganske vist bevidst om, at det grundlæggende retsplejesystem principielt ikke kender til »gradueringer«, hvorimod den ovenanførte tilgang, som hviler på den formodning, der blev fastlagt i dommen i sagen Getin Noble Bank, idet den præciserer anvendelsen heraf, tager sigte på gennem en mere smidig fortolkning af begrebet »uafhængighed« i forbindelse med artikel 267 TEUF at give en national ret mulighed for at varetage sine væsentlige funktioner, selv når der forekommer tvivl om dens uafhængighed, ved at sikre den pågældende ret mulighed for dels, ved Domstolens hjælp, at undersøge sin egen uafhængighed, dels at sikre unionsborgerne den grundlæggende ret til en effektiv retsbeskyttelse, når der gøres indgreb i de rettigheder, der er sikret ved EU-retten.

25. Vil det imidlertid ikke derimod være mere hensigtsmæssigt at anlægge en anden tilgang, som i den foreliggende sag opstiller begrænsninger for den lovgivende og den udøvende magts forsømmelse af embedspligten over for den dømmende magt i Polen – som hidtil er blevet tålt –

[37] – En sådan fortolkning gør det desuden muligt for den forelæggende ret at opfylde den forpligtelse, som påhviler enhver domstol, til at efterprøve, om den i kraft af sin sammensætning udgør en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, når der består alvorlig tvivl herom (jf. i denne retning dom af 26.3.2020, Fornyet prøvelse Simpson mod Rådet og HG mod Kommissionen, C-542/18 RX-II og C-543/18 RX-II, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis, og kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 14.7.2021, Kommissionen mod Polen, C-204/21 R, EU:C:2021:593, præmis 164).

[38] – Som generaladvokat Wahl har gjort opmærksom på, risikerer man nemlig ved alt for streng en anvendelse af de kriterier, der er fastsat i Domstolens praksis vedrørende formaliteten med hensyn til præjudicielle spørgsmål, der forelægges i henhold til artikel 267 TEUF, at opnå det modsatte resultat end at styrke beskyttelsen af borgerne og sikre en høj standard for beskyttelse af grundlæggende rettigheder i overensstemmelse med EMRK's artikel 6 og chartrets artikel 47, for så vidt som borgerne mister muligheden for at få deres EU-retlige krav prøvet ved den »naturlige domstol« (Domstolen), hvilket vil forringe EU-rettens effektivitet inden for hele Unionen (jf. i denne retning generaladvokat Wahls forslag til afgørelse sager Torresi, C-58/13 og C-59/13, EU:C:2014:265, punkt 49). Som det er blevet fremhævet i retslitteraturen, har Domstolens hovedbestræbelse i forbindelse med artikel 267 TEUF været at anvende det funktionelle kriterium, som består i at udvide adgangen til den præjudicielle procedure for at sikre en ensartet anvendelse af EU-rettighederne og en effektiv beskyttelse af disse, frem for at anvende de principielle kriterier om uafhængighed (jf. T. Tridimas, »Knocking on Heaven's Door: Fragmentation, Efficiency and Defiance in the Preliminary Reference Procedure«, i *Common Market Law Review*, 2003, vol. 40, nr. 1, s. 28, og M. Bonelli og C. Monica, »Judicial Serendipity: How Portuguese Judges Came to the Rescue of the Polish Judiciary«, i *European Constitutional Law Review*, 2018, vol. 14, nr. 3, s. 622).

[39] – Denne konstatering foretog Domstolen bl.a. i A.B.-dommen (præmis 100).

[40] – Jeg er på baggrund af denne konstatering af den opfattelse, at Domstolens formulering i dommen i sagen Getin Noble Bank (præmis 72) i forbindelse med det første tilfælde, hvori formodningen om en »ret« kan afkræftes, bør nuanceres. Selv om Domstolen henviser til en »endelig retsafgørelse […], [som] fører til, at det lægges til grund, at den dommer, der udgør den forelæggende ret, ikke har status som en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, *som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 2*« (min fremhævelse), skal det nemlig tages i betragtning, at den undersøgelse af princippet om uafhængighed, der foretages i forbindelse med artikel 267 TEUF, ikke nødvendigvis er sammenfaldende med den tilsvarende undersøgelse, der foretages i forbindelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU eller chartrets artikel 47.

og som således støtter de polske dommere, der er blevet udpeget under det gamle system, i deres bestræbelse på, af hensyn til princippet om dommerstandens uafhængighed, at holde de »nye dommere«, som er blevet udnævnt efter de nye reformer uden hensyn til dette princip, ude fra Unionens retslige område? Dette er ikke let at svare på. Under alle omstændigheder vil en sådan strengere tilgang ikke være uden konsekvenser: Som det fremgår af retsmødet, vil nær ved én ud af fire dommere, der er ansat ved de almindelige domstole og domstole i forvaltningsretlige sager i Polen, fremover være blevet udpeget gennem det nye system. Den nævnte tilgang vil i høj grad lukke af for adgangen til ordningen med præjudiciel forelæggelse for størstedelen af de polske retters vedkommende og kun lade ordningen være åben for retter, der udelukkende består af dommere, som er blevet udpeget under det gamle system. Dette vil indebære, at det polske retsvæsen de facto vil blive forholdt adgang til Unionens retssystem, et resultat, som efter min opfattelse endog vil risikere at gøre indgreb i proceduren i henhold til artikel 7 TEU [41].

26. Sammenfattende vil jeg anføre, at selv om det i almindelighed følger af det kendte ordsprog, at »klæder (ikke) skaber folk«, mener jeg med en vis grad af tilnærmelse, at – i den formelle og afgrænsede sammenhæng, som bedømmelsen af begrebet »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF indgår i – »kappen skaber dommeren« [42].

3. Hvorvidt reglerne vedrørende udnævnelse af dommere indvirker på, om en ret har status som en »uafhængig ret«

27. Efter at have henvist til og præciseret den relevante retspraksis vedrørende fortolkningen af begrebet »uafhængig ret« i forbindelse med artikel 267 TEUF, minder jeg om, at i den foreliggende sag skyldes tvivlen med hensyn til, om den forelæggende ret er uafhængig, reglerne vedrørende udnævnelsen af de dommere, som den nævnte ret er sammensat af. Derfor skal de principper, der er fremstillet i det foregående afsnit i den specifikke sammenhæng med reglerne vedrørende udnævnelse af dommere og, nærmere bestemt, reglerne vedrørende inddragelse af organer, der er eksterne i forhold til dommerstanden, i forbindelse med denne udnævnelse, i det foreliggende tilfælde domstolsrådet, anvendes.

28. Domstolen har i denne henseende fremhævet, at den omstændighed, at medlemsstaterne under udøvelsen af deres kompetence vedrørende retsvæsenets opbygning tildeler et organ, der er eksternt i forhold til dommerstanden, som f.eks. et administrativt organ, beføjelse i forbindelse med afgørelser om navnlig udnævnelse af dommere eller fortsat varetagelse af dommerembedet, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om uafhængighed med hensyn til de dommere, der er udnævnt på denne måde [43]. Domstolen har nemlig påpeget, at den omstændighed alene, at den lovgivende eller udøvende magt er involveret i processen til udnævnelse af en dommer, ikke er af en sådan karakter, at den skaber en

[41] – I øvrigt tager Rådet – også som led i den særlige procedure, der er omhandlet i artikel 7 TEU, når det beslutter at suspendere visse af de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på den pågældende medlemsstat – hensyn til de eventuelle virkninger af en sådan suspension på fysiske og juridiske personers rettigheder.

[42] – Idet udtrykket »kappe« i dette særlige tilfælde skal forstås som embedet.

[43] – Jf. analogt dom af 9.7.2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, præmis 55 og 56), om, hvorledes det nationale råd for retsvæsenet, der er sammensat af medlemmer, som i overvejende grad vælges af den lovgivende myndighed, er involveret i processen til udpegelse af dommere, samt dommen i sagen Den øverste domstols uafhængighed (præmis 111) og dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed (præmis 119) om henholdsvis den beføjelse, som Republikken Polens præsident har til at træffe afgørelse om fortsat varetagelse af embedet som dommer ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), og den beføjelse, som justitsministeren har til at træffe afgørelse om fortsat varetagelse af embedet som dommer ved de almindelige domstole. Jeg undersøger dette aspekt nærmere for så vidt angår fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU (jf. bl.a. punkt 56-60 i dette forslag til afgørelse).

afhængighed for sidstnævnte dommer af disse eller rejser tvivl om denne dommers upartiskhed, hvis den berørte, når vedkommende først er udnævnt, ikke påvirkes af nogen form for pression og ikke modtager instrukser i udøvelsen af sine funktioner [44].

29. Heraf følger efter min opfattelse, at eventuelle uregelmæssigheder i forbindelse med udnævnelsen af medlemmerne af et dommerkollegium kun kan fratage et organ sin status af en »uafhængig ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, hvis de bringer selve egnetheden hos et sådant organ til at dømme på en måde, som er uafhængig, i fare [45]. Hvis medlemmerne af et dommerkollegium, når de først er udnævnt, besidder de kvalifikationer, som embedet kræver, og anses for (i henhold til gældende regler) at træffe deres afgørelser helt uafhængigt, bør dette følgelig være tilstrækkeligt til, at det pågældende organ opnår status som en »uafhængig ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF.

4. Hvorvidt den forelæggende ret har er en »uafhængig ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF under de foreliggende omstændigheder

30. Afdelingen for ekstraordinær prøvelse er et særligt dommerkollegium ved Sąd Najwyższy (øverste domstol). Selv om Domstolen har fastslået, at sidstnævnte ret principielt opfylder kravene i artikel 267 TEUF [46], blev dens sammensætning som afdelingen for ekstraordinær prøvelse oprettet i forbindelse med de nylige reformer af det polske retssystem, og de dommere, der er tilknyttet denne, er blevet udnævnt til dommerembedet ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) under de særdeles omstridte omstændigheder, som er sammenfattet i punkt 14 i dette forslag til afgørelse.

31. Tvivlen med hensyn til betingelsen om den forelæggende rets uafhængighed er nærmere bestemt knyttet til den udøvende magts indirekte indblanding i udnævnelsen af de dommere, som den nævnte ret er sammensat af, idet en sådan indblanding angiveligt kommer i stand gennem domstolsrådet, der efter de nylige reformer af det polske retssystem er blevet en »bundet institution«, som kontrolleres af den udøvende magt.

32. Jeg ønsker ikke at retfærdiggøre en sådan lovgivningsmæssig udvikling, der indgår i en beklagelig sammenhæng med regression i det polske retssystem, men jeg minder om, at ifølge Domstolens faste praksis, som der henvises til i punkt 28 i dette forslag til afgørelse, er involveringen af et organ, der er eksternt i forhold til dommerstanden, i udnævnelsen af dommere, ikke i sig selv tilstrækkelig til at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om dommeres uafhængighed. Det fremgår desuden på ingen måde af sagens akter hverken, at der er grund til at antage, at de dommere, der er blevet udnævnt ved den forelæggende ret efter reformen, ikke er egnede til at varetage deres embede, eller at den gældende retlige ramme eller dommernes retsstilling forhindrer dem i at varetage deres embede på en måde, der er uafhængig [47].

[44] – Jf. i denne retning dom af 9.7.2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

[45] – I lighed med, hvad jeg anbefalede i mit forslag til afgørelse Openbaar Ministerie (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat) (C-562/21 PPU og C-563/21 PPU, EU:C:2021:1019, punkt 46 og 47), finder jeg det hensigtsmæssigt at sondre mellem materielle regler om dommernes evner og kvalifikationer med henblik på udøvelsen af deres embede og regler om rent formelle aspekter af udnævnelsen (jf. analogt dom af 26.3.2020, Fornyet prøvelse Simpson mod Rådet og HG mod Kommissionen, C-542/18 RX-II og C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, præmis 79).

[46] – Jf. punkt 18 i dette forslag til afgørelse.

[47] – Jf. punkt 29 i dette forslag til afgørelse.

33. Det skal ligeledes anføres, at ifølge de bedømmelseskriterier, som Domstolen indførte i dommen i sagen Getin Noble Bank, nyder Sąd Najwyższy (øverste domstol) en »formodning om uafhængighed«, som vil kunne afkræftes enten ved en endelig retsafgørelse, hvorved det fastslås, at den dommer, der udgør den forelæggende ret, ikke har status som en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, eller ved andre forhold, som kan skade den nævnte rets uafhængighed og upartiskhed [48].

34. Uden at det er nødvendigt at komme nærmere ind på min anbefaling om at nuancere dette princip [49], er det imidlertid min opfattelse, at den foreliggende sag ikke falder inden for et af disse scenarier.

35. Menneskerettighedsdomstolen fastslog ganske vist i dom af 8. november 2021, Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen [50], hvilken der er blevet henvist til flere gange under sagens behandling, at et dommerkollegium, der var sammensat af dommere fra samme afdeling for ekstraordinær prøvelse [51], ikke opfyldte kravet til en uafhængig domstol, der forudgående er oprettet ved lov, som omhandlet i EMRK's artikel 6, stk. 1. Jeg tvivler under disse omstændigheder på, at der kan være tale om en endelig retsafgørelse, som bevidner, at den forelæggende ret i det væsentlige ikke har status som en uafhængig ret som omhandlet i artikel 267 TEUF, når henses til dommen i sagen Getin Noble Bank [52]. Det er min opfattelse, at den pågældende afgørelse snarere vedrører undersøgelsen af overholdelsen af retten til en effektiv retsbeskyttelse, som henhører under anvendelsen af EMRK's artikel 6, stk. 1, og som følgelig vil kunne have betydning ved anvendelsen af chartrets artikel 47, men ikke nødvendigvis ved anvendelsen af artikel 267 TEUF [53].

36. Jeg er følgelig af den opfattelse, at den forelæggende ret på grundlag af de oplysninger, der er tilgængelige i sagsakterne, kan kvalificeres som en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, for så vidt som den, uagtet den strid, der består med hensyn til udnævnelsen af dens medlemmer, principielt skal afgøre hovedsagen helt uafhængigt af den udøvende magt, som er (indirekte) involveret i udnævnelsen [54], og helt upartisk i forhold til parternes interesser.

37. Henset til de ovenstående betragtninger er jeg af den opfattelse, at Sąd Najwyższy (øverste domstol), der sættes af tre dommere som afdelingen for ekstraordinær prøvelse, med henblik på den foreliggende sag kan anses for en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, og at Domstolen som følge heraf er kompetent til at besvare de præjudicielle spørgsmål, som nævnte ret har forelagt.

48 – Jf. punkt 18 i dette forslag til afgørelse.

49 – Jf. fodnote 40 i dette forslag til afgørelse.

50 – CE:ECHR:2021:1108JUD004986819.

51 – Domstolsrådet har i retsmødet præciseret, at en af de tre dommere, der udgjorde den forelæggende ret, havde sæde i det dommerkollegium, som havde været genstand for den pågældende dom.

52 – Jf. den nævnte doms præmis 72.

53 – Jf. punkt 19-23 i dette forslag til afgørelse.

54 – Jf. i denne retning dom af 21.1.2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, præmis 66-69). I hovedsagen viser den udøvende magts indblanding sig ved den omstændighed, at efter de nylige reformer af det polske retssystem er de medlemmer af domstolsrådet, som vedtog afgørelse nr. 331/2018, for størstedelens vedkommende tæt på den polske udøvende og lovgivende magt.

B. Om det første præjudicielle spørgsmål

38. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er til hinder for en national bestemmelse såsom artikel 69 i lov om de almindelige domstoles organisation, hvorefter en siddende dommers mulighed for at fortsætte i embedet efter at have nået pensionsalderen kun kan imødekommes, såfremt en anden myndighed, i det foreliggende tilfælde domstolsrådet, giver samtykke hertil.

39. Jeg minder indledningsvis om, at Domstolen ved flere lejligheder har udtalt sig om anvendeligheden og rækkevidden af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU i forhold til nationale lovgivninger (bl.a. den polske), der regulerer retssystemet, herunder i forhold til regler vedrørende dommeres fortsatte varetagelse af embedet ud over pensionsalderen [55].

40. I de følgende punkter undersøger jeg med henblik på, hvad der er relevant for den foreliggende sag, rækkevidden af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU (1) og tidligere retsafgørelser vedrørende fortsat varetagelse af dommerembedet ud over pensionsalderen (2), hvorefter jeg fremsætter mit forslag til besvarelse af det første præjudicielle spørgsmål (3).

1. Rækkevidden af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU

a) Om princippet om en »effektiv retsbeskyttelse« på de områder, der er omfattet af EU-retten

41. Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU bestemmer, at medlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, og det påhviler følgelig medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer overholdelse af den grundlæggende ret til en effektiv domstolsprøvelse på de nævnte områder [56]. For så vidt som denne bestemmelse henviser til kravet om en effektiv retsbeskyttelse, skal den desuden fortolkes ved at sammenholde med chartrets artikel 47, uafhængigt af, om sidstnævnte bestemmelse i sig selv finder anvendelse i den foreliggende sag [57].

42. Eftersom denne bestemmelse overdrager de nationale domstole og Domstolen opgaven med at garantere, at EU-retten anvendes fuldt ud i alle medlemsstaterne, og at sikre domstolsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten [58], følger det heraf, at

[55] – Jf. navnlig dommen i sagen Den øverste domstols uafhængighed om fortsat varetagelse af embedet som dommer ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed om fortsat varetagelse af embedet som dommer ved de almindelige domstole.

[56] – Jf. bl.a. i denne retning dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen tager i det væsentlige udgangspunkt i den forudsætning, at artikel 19 TEU, som udmønter det i artikel 2 TEU fastsatte retsstatsprincip, betror de nationale domstole og Domstolen opgaven med at garantere, at EU-retten anvendes fuldt ud i alle medlemsstaterne, og at sikre domstolsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten, for at sikre en sammenhæng og enhed ved fortolkningen af EU-retten, herunder gennem den grundlæggende ordning med præjudicielle forelæggelser i henhold til artikel 267 TEUF, og under hensyntagen til borgernes ret til at anfægte lovligheden af enhver national retsakt, der vedrører anvendelse af en EU-retsakt over for dem (jf. bl.a. i denne retning dommen i sagen Den øverste domstols uafhængighed, præmis 42-47).

[57] – Jf. i denne retning dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 34 -37 og den deri nævnte retspraksis).

[58] – Jf. dom af 20.4.2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis). I henhold til den omhandlede bestemmelse skal enhver medlemsstat nemlig bl.a. sikre, at retsinstanser, der i henhold til EU-retten som »retsinstans« henhører under medlemsstatens retsmiddel- og proceduresystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, og som derfor som sådan kan træffe afgørelse vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, opfylder kravene til en effektiv retsbeskyttelse (jf. W.Ż.-dommen, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis).

bestemmelsen omhandler »de områder, der er omfattet af EU-retten«, uafhængigt af den situation, hvori medlemsstaterne gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1 [59].

43. Det er i den foreliggende sag ubestrideligt, at de polske almindelige domstole kan anmodes om at træffe afgørelse vedrørende spørgsmål, der er forbundet med anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, og at de således er en del af det polske retsmiddel- og proceduresystem på de »områder, der er omfattet af EU-retten« som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, således at disse retsinstanser skal opfylde kravene til en effektiv retsbeskyttelse [60].

b) Om princippet om de nationale retters uafhængighed som en naturlig følge af princippet om en effektiv retsbeskyttelse

44. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at med henblik på at sikre en effektiv retsbeskyttelse i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, er bevarelsen af en rets uafhængighed afgørende, hvilket bekræftes af chartrets artikel 47, stk. 2, der nævner adgangen til en »uafhængig« domstol som et af de krav, der er forbundet med den grundlæggende ret til effektive retsmidler [61].

45. Som jeg har erindret om i punkt 17 og 18 i dette forslag til afgørelse, har Domstolen fastslået, at kravet om de nationale retsinstansers uafhængighed omfatter et første, eksternt aspekt vedrørende rettens autonomi og et andet, intern aspekt vedrørende dens upartiskhed, og at sådanne garantier for autonomi og upartiskhed forudsætter, at der findes regler – om bl.a. organets sammensætning, medlemmernes udnævnelse og funktionsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer kan vige deres sæde, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes – som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at organet er uimodtageligt og neutralt [62].

c) Om kravet om dommeres uafsættelighed som uløseligt forbundet med princippet om retternes uafhængighed

46. For så vidt mere specifikt angår retternes »eksterne« uafhængighed (autonomi), har Domstolen præciseret, at frihed for dommerne fra ethvert indgreb og pres 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. uafsættelighed [63].

[59] – Jf. bl.a. W.Ż.-dommen (præmis 103 og den deri nævnte retspraksis). Selv om organiseringen af den dømmende magt i medlemsstaterne, således som den polske regering har gjort gældende i de skriftlige indlæg, henhører under de sidstnævntes kompetence, gælder det derfor ikke desto mindre, at medlemsstaterne under udøvelsen af denne kompetence skal overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten (jf. bl.a. dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed, præmis 102 og den deri nævnte retspraksis). Dette kan navnlig være tilfældet for så vidt angår nationale regler vedrørende vedtagelse af afgørelser om udnævnelse af dommere (jf. W.Ż.-dommen, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).

[60] – Jf. i denne retning dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed (præmis 104) og W.Ż.-dommen (præmis 106 og den deri nævnte retspraksis).

[61] – Jf. dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 41) og dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed (præmis 105 og den deri nævnte retspraksis). Sammenfattende er dette krav om de nationale retters uafhængighed, som er uløseligt forbundet med udøvelsen af dømmende myndighed, en del af kerneindholdet i retten til en effektiv retsbeskyttelse og i den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, der har afgørende betydning som garanter for beskyttelsen af samtlige de rettigheder, som borgerne afleder af EU-retten, og for bevarelsen af medlemsstaternes fælles værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, herunder retsstatsprincippet (jf. i denne retning dommen i sagen Den øverste domstols uafhængighed, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis, og W.Ż.-dommen, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis).

[62] – Ifølge den såkaldte teori om en »uafhængig fremtræden« (jf. punkt 17 i dette forslag til afgørelse).

[63] – Jf. dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed (præmis 112 og den deri nævnte retspraksis).

47. Princippet om uafsættelighed kræver navnlig, at dommerne kan forblive i embedet, så længe de ikke har opnået den obligatoriske pensionsalder, eller indtil afslutningen af deres mandat, når dette er af tidsbegrænset varighed. Selv om dette princip ikke har en fuldstændig absolut karakter, kan der kun undtages derfra, når dette er begrundet med henvisning til tvingende legitime hensyn og under overholdelse af proportionalitetsprincippet. Det er således den almindelige opfattelse, at dommere under overholdelse af passende procedurer kan afsættes, hvis de er uegnede til at forblive i embedet grundet forfald, eller såfremt de har begået en alvorlig forseelse [64].

48. Det samme gør sig efter min opfattelse gældende for så vidt angår reglerne vedrørende muligheden for fortsat varetagelse af dommerembedet ud over pensionsalderen, der dermed er underlagt de krav, der pålægges ved princippet om dommeres uafsættelighed.

2. Tidligere retsafgørelser vedrørende fortsat varetagelse af dommerembedet ud over pensionsalderen

49. Jeg minder indledningsvis om, at flere polske lovbestemmelser vedrørende fortsat varetagelse af dommerembedet ud over pensionsalderen har været genstand for to nyligt afsagte domme fra Domstolen:

– dommen i sagen Den øverste domstols uafhængighed vedrørende en bestemmelse [65], som gav Republikken Polens præsident beføjelse til at give tilladelse til fortsat varetagelse af embedet som dommer ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) ud over pensionsalderen [66]

– dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed vedrørende en tidligere udgave af artikel 69, stk. 1, i lov om de almindelige domstoles organisation [67], hvori det var fastsat, at justitsministeren kunne træffe afgørelse om at give tilladelse til fortsat varetagelse af embedet som dommer ved de almindelige domstole ud over pensionsalderen [68], idet denne dom forekommer særlig relevant i den foreliggende sag.

50. Domstolen præciserede i disse domme, at det alene tilkommer medlemsstaterne at afgøre, om de vil tillade en forlængelse af dommerembeder ud over den sædvanlige pensionsalder, og at den omstændighed, at organer som Republikken Polens præsident (i tilfældet med forlængelse af mandatet for dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol)) og justitsministeren (i tilfældet med forlængelse af mandatet for dommere ved de almindelige domstole) er tildelt beføjelse til at afgøre, om en sådan given forlængelse skal indrømmes eller ej, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om dommeres uafhængighed [69].

[64] – Jf. dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed (præmis 113 og den deri nævnte retspraksis).

[65] – Det drejede sig om artikel 37 i ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8.12.2017 (Dz. U. af 2018, pos. 5).

[66] – Nærmere bestemt for en periode på 3 år, som kunne fornyes én gang, fra det fyldte 65. år. Den nationale lovgivning, der var genstand for den pågældende sag, indeholdt ligeledes en bestemmelse, der bestod i en nedsættelse af pensionsalderen (fra 70 til 65 år), og som var genstand for et særskilt klagepunkt fra Kommissionen og for Domstolens prøvelse ud fra en tilsidesættelse af princippet om dommeres uafsættelighed (jf. dommen i sagen Den øverste domstols uafhængighed, præmis 96).

[67] – Det drejede sig ifølge den pågældende dom om den udgave af denne bestemmelse, der var i kraft efter de ændringer, som blev foretaget ved 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 12.7.2017 (Dz. U. af 2017, pos. 1452).

[68] – Nærmere bestemt fra 60-års alderen til 70-års alderen for kvinder og fra 65-års alderen til 70-års alderen for mænd. Den nationale lovgivning, der var genstand for den pågældende sag, indeholdt ligeledes en bestemmelse, der bestod i en nedsættelse af pensionsalderen (fra 67 til 60 år for kvinder og til 65 år for mænd), men som imidlertid ikke var genstand for et særskilt klagepunkt fra Kommissionen.

[69] – Jf. i denne retning dommen i sagen Den øverste domstols uafhængighed (præmis 111) og dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed (præmis 119).

Domstolen fastslog imidlertid, at medlemsstaterne, når de vælger en sådan mekanisme, er forpligtede til at sikre, at de materielle betingelser og den processuelle fremgangsmåde, der gælder for en sådan forlængelse, ikke strider mod princippet om dommeres uafhængighed [70].

51. Hvad nærmere bestemt angår disse materielle betingelser og denne processuelle fremgangsmåde fastslog Domstolen, at den beføjelse, som henholdsvis Republikken Polens præsident og justitsministeren var tildelt med henblik på at tillade eller ikke tillade, at dommere fortsætter i deres embede, havde en sådan karakter, at den rejste rimelig tvivl navnlig i offentligheden om, hvorvidt dommerne var uimodtagelige for påvirkninger udefra og neutrale i forhold til de interesser, som stod over for hinanden [71].

52. Domstolen støttede i det væsentlige denne konklusion på den omstændighed, at afgørelser om at give tilladelse til eller ikke at give tilladelse til en eventuel forlængelse af embedsperioden som dommer var baseret på kriterier, der var for vage, og som ikke kunne kontrolleres, og at afgørelserne i øvrigt ikke var begrundede og heller ikke kunne gøres til genstand for prøvelse ved domstolene [72], ligesom justitsministeren havde beføjelse til at træffe afgørelse vedrørende en anmodning om forlængelse uden at være underlagt nogen frist for vedtagelsen heraf [73]. Domstolen fastslog tillige, at den beføjelse, som justitsministeren var tildelt med henblik på at tillade eller ikke at tillade, at dommere ved de almindelige domstole fortsatte i deres embede, tilsidesatte navnlig princippet om uafsættelighed, idet den var blevet tildelt i den bredere sammenhæng af en reform, som havde ført til en nedsættelse af den almindelige pensionsalder for de pågældende dommere [74].

53. Der kræves i den foreliggende sag en bedømmelse, der er stort set enslydende med den, der blev foretaget i dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed, alt imens der tages hensyn til, at Republikken Polen efter den pågældende dom ændrede sin lovgivning vedrørende fortsat varetagelse af embedet som dommer ved de almindelige domstole ud over pensionsalderen, bl.a. ved at genindføre den pensionsalder, der tidligere var gældende for dommere, og tildele domstolsrådet og ikke længere justitsministeren beføjelse til under visse omstændigheder at give tilladelse til en dommers fortsatte varetagelse af embedet ud over pensionsalderen.

[70] – Jf. i denne retning dommen i sagen Den øverste domstols uafhængighed (præmis 110 og 111) og dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed (præmis 118 og 119).

[71] – Jf. i denne retning dommen i sagen Den øverste domstols uafhængighed (præmis 118) og dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed (præmis 124).

[72] – Jf. i denne retning dommen i sagen Den øverste domstols uafhængighed (præmis 114) og dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed (præmis 122). I førstnævnte sag fastslog Domstolen desuden, at selv om domstolsrådets deltagelse i proceduren, for så vidt som det skal afgive en udtalelse til Republikken Polens præsident, før denne træffer sin afgørelse, i princippet kunne bidrage til en objektivering af proceduren, var dette ikke tilfældet under de pågældende omstændigheder, idet domstolsrådet i almindelighed begrænser sig til at afgive udtalelser, der er uden begrundelse eller udelukkende rent formelt begrundet (jf. dommen i sagen Den øverste domstols uafhængighed, præmis 115-117).

[73] – Jf. i denne retning dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed (præmis 123). Hvad særligt angår den omstændighed, at der ikke var fastsat en frist, inden for hvilken justitsministeren skulle træffe afgørelse, bemærkede Domstolen, at den pågældende bestemmelse i forbindelse med den bestemmelse, som bestemte, at når en dommer når den normale pensionsalder før afslutningen af proceduren vedrørende en forlængelse af vedkommendes embedsperiode, fortsætter den berørte person i embedet indtil afslutningen af denne procedure, efter sin karakter medførte, at den periode med usikkerhed, som den berørte dommer befinder sig i, vedvarer, og konkluderede, at varigheden af den periode, hvorunder dommerne efter en anmodning om forlængelse af deres embedsperiode afventer justitsministerens afgørelse, også afhang af justitsministerens skønsbeføjelse.

[74] – Jf. i denne retning dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed (præmis 125-130). I den sag, der førte til den nævnte dom, var det kombinationen af foranstaltningen til nedsættelse af den normale pensionsalder og den skønsbeføjelse, som justitsministeren i den pågældende sag var tildelt med henblik på at tillade eller nægte dommerne ved de almindelige domstole muligheden for at fortsætte i embedet som dommer, der ifølge Domstolen tilsidesatte princippet om uafsættelighed.

3. Bedømmelsen af de foreliggende omstændigheder

54. Jeg erindrer i det foreliggende tilfælde om, at det i artikel 69, stk. 1b, i lov om de almindelige domstoles organisation hvad angår det, der er relevant i den foreliggende sag, foreskrives, at domstolsrådet kan tillade en dommer, der måtte ønske det, at fortsætte i embedet, hvis den pågældendes fortsatte varetagelse af embedet opfylder et legitimt retsplejehensyn eller en væsentlig social interesse, under hensyntagen til nødvendigheden af en rationel fordeling af medlemmerne af de almindelige domstole og de behov, der følger af arbejdsbyrden ved de enkelte domstole [75].

55. I de følgende punkter vil jeg under hensyntagen til den retspraksis, der er nævnt i punkt 50 i dette forslag til afgørelse, give nogle anvisninger med hensyn til fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU under de foreliggende omstændigheder, i betragtning af dels domstolsrådets karakter [a)], dels de materielle betingelser og den processuelle fremgangsmåde, hvorunder domstolsrådets afgørelser vedrørende fortsat varetagelse af dommerembedet vedtages [b)].

a) Om domstolsrådets karakter

56. Hvad angår domstolsrådets karakter erindrer jeg indledningsvis om, at det i Domstolens nylige praksis gentagne gange er blevet fastslået, at det pågældende organ efter de nylige reformer af det polske retssystem ikke er uafhængigt af den lovgivende og den udøvende magt [76].

57. Denne konklusion er ligeledes blevet bekræftet gennem Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende EMRK's artikel 6, stk. 1. Menneskerettighedsdomstolen fastslog nemlig i dom af 8. november 2021, Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen [77], at afdelingen for ekstraordinær prøvelse ikke svarede til en »domstol, der er oprettet ved lov«, og at Republikken Polen derfor havde handlet i strid med EMRK's artikel 6, stk. 1, med den begrundelse, at medlemmerne af den pågældende afdeling blev udnævnt efter forslag fra domstolsrådet, som ikke var uafhængigt af den lovgivende og den udøvende magt [78].

58. De øverste polske domstole har i øvrigt ved flere lejligheder tilsluttet sig den nævnte konklusion. Dels fastslog Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i domme af 6. maj 2021 og 13. maj 2021 således, at domstolsrådet ikke gav tilstrækkelige garantier for uafhængighed, og at graden af dets afhængighed af den lovgivende og udøvende

[75] – Ifølge den nævnte lovs artikel 69, stk. 1, er dommerens fortsatte varetagelse af embedet ligeledes betinget af, at der fremlægges et certifikat, der er udarbejdet i henhold til de gældende betingelser for ansøgere til et dommerembede, og som dokumenterer, at den pågældendes sundhedsmæssige tilstand gør det muligt for vedkommende at opfylde de forpligtelser, som stillingen indebærer, idet denne betingelse imidlertid principielt ikke giver anledning til bekymring i henseende til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, for så vidt som den alene har til formål at sikre, at dommerens fysiske og psykiske tilstand gør det muligt for vedkommende fortsat at varetage sit embede.

[76] – Jf. A.K.-dommen (præmis 141-152), A.B.-dommen (præmis 130-135), dommen i sagen Disciplinærordning for dommere (præmis 104-110) og W.Ż.-dommen (præmis 149 og 150). Domstolen bemærkede bl.a., at næsten alle de medlemmer, der udgør domstolsrådet i dets nye sammensætning, er blevet udpeget af den udøvende magt og den lovgivende magt eller er medlemmer af disse magter, hvilket medfører en risiko for, at disse lovgivende og udøvende magter får en forøget indflydelse på domstolsrådet, og for at dette organs uafhængighed bringes i fare (jf. dommen i sagen Disciplinærordning for dommere, præmis 104).

[77] – CE:ECHR:2021:1108JUD004986819 (§§ 290, 320 og 353-355). Jf. i samme retning Menneskerettighedsdomstolen, 22.7.2021, Reczkowicz mod Polen (CE:ECHR:2021:0722JUD004344719, §§ 274 og 276).

[78] – Menneskerettighedsdomstolen har desuden i dom af 15.3.2022, Grzęda mod Polen (CE:ECHR:2022:0315JUD004357218, § 348), fastslået, at Republikken Polen ligeledes havde tilsidesat EMRK's artikel 6, stk. 1, ved at afbryde embedsperioden for en dommer, der var medlem af domstolsrådet, for tidligt, uden at dommeren havde adgang til domstolsprøvelse af afbrydelsen. Menneskerettighedsdomstolen fastslog i denne forbindelse, at de polske reformer af retssystemet – herunder navnlig omorganiseringen af domstolsrådet – havde til hensigt at svække domstolenes uafhængighed, og at den dømmende magt således var blevet udsat for den udøvende og den lovgivende magts indgriben og dermed var blevet væsentlig svækket.

magt var så høj, at det ikke kunne være uden betydning for vurderingen af opfyldelsen af de objektive krav om uafhængighed og upartiskhed, der følger af chartrets artikel 47, for de dommere, der var blevet indstillet af dette organ. Dels anførte Sąd Najwyższy (øverste domstol) i afgørelse af 23. januar 2020 ligeledes, at domstolsrådet ikke var et uafhængigt organ, idet det var direkte underlagt den politiske magt [79].

59. Når dette er præciseret, er det i overensstemmelse med Domstolens praksis min opfattelse, at den omstændighed – hvor beklagelig den end er – at et organ som domstolsrådet er tildelt beføjelse til at afgøre, om en forlængelse af dommerembedet ud over den sædvanlige pensionsalder skal indrømmes eller ej, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om dommeres uafhængighed [80]. Domstolen, som anerkender medlemsstaternes principielle kompetence for så vidt angår retsvæsenets opbygning, godtager nemlig, at medlemsstaterne under udøvelsen af denne kompetence tildeler et organ, der er eksternt i forhold til dommerstanden (enten som uafhængigt eller som en del af den lovgivende eller udøvende magt) beføjelse i forbindelse med afgørelser om navnlig udnævnelse af dommere eller fortsat varetagelse af dommerembedet [81].

60. Det skal i henhold til Domstolens praksis imidlertid sikres, at de materielle betingelser og den processuelle fremgangsmåde, hvorunder sådanne afgørelser vedtages, har en sådan karakter, at der ikke opstår rimelig tvivl i offentligheden om, at de pågældende dommere er uimodtagelige for påvirkninger udefra og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden [82], hvilket jeg undersøger i det følgende.

b) Om de materielle betingelser og den processuelle fremgangsmåde, hvorunder afgørelser om fortsat varetagelse af dommerembedet vedtages

61. Hvad angår de materielle betingelser og den processuelle fremgangsmåde, hvorunder afgørelser vedrørende fortsat varetagelse af dommerembedet ud over pensionsalderen vedtages, minder jeg om, at ifølge den udgave af artikel 69, stk. 1b, i lov om de almindelige domstoles organisation, som var genstand for dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed [83], kunne justitsministeren tillade en dommer at fortsætte i embedet »under hensyntagen til nødvendigheden af en rationel fordeling af medlemmerne af de almindelige domstole og de

[79] – Sag BSA I-4110-1/20. Ved denne afgørelse, som blev vedtaget på foranledning af førstepræsidenten for Sąd Najwyższy (øverste domstol) i forlængelse af A.K.-dommen, fastslog Sąd Najwyższy (øverste domstol) i plenum, at domstolsrådet efter den reform, der fandt sted i 2017, ikke var uafhængigt, og at et dommerkollegium, der omfattede en person, som var blevet udnævnt til dommer efter forslag fra domstolsrådet, var i strid med loven. Der blev ligeledes i Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.7.2021, Reczkowicz mod Polen (CE:ECHR:2021:0722JUD004344719, §§ 89-106), i vid udstrækning taget hensyn til den pågældende afgørelse.

[80] – Domstolen har tidligere fastslået, at den omstændighed alene, at et organ, såsom et nationalt råd for retsvæsenet, der er involveret i processen til udpegelse af dommere, i overvejende grad er sammensat af medlemmer, som vælges af den lovgivende myndighed, ikke kan føre til, at det betvivles, om de dommere, der er udnævnt efter denne proces, er uafhængige (jf. i denne retning dom af 9.7.2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, præmis 55 og 56). Denne konklusion er desuden i tråd med Domstolens praksis, hvori det er blevet fastslået, at dels den beføjelse, som Republikken Polens præsident havde til at træffe afgørelse om forlængelse af mandatet for dommere ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), dels den beføjelse, som justitsministeren havde til at træffe afgørelse om forlængelse af mandatet for dommere ved de almindelige domstole (i medfør af de førnævnte bestemmelser), ikke i sig selv var tilstrækkelige til at godtgøre, at der forelå en tilsidesættelse af princippet om dommeres uafhængighed (jf. dommen i sagen Den øverste domstols uafhængighed, præmis 108 og 110, og dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed, præmis 119).

[81] – Domstolens praksis er i denne henseende i overensstemmelse med Menneskerettighedsdomstolens praksis, hvorefter i det væsentlige den omstændighed, at dommere udnævnes af myndigheder, der er en del af den udøvende magt, ikke giver anledning til rimelig tvivl med hensyn til dommernes uafhængighed, for så vidt som disse, når de først er udnævnt, er beskyttet mod indflydelse eller pres i forbindelse med, at de varetager den opgave, som det er at træffe afgørelser (jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 30.11.2010, Henryk Urban og Ryszard Urban mod Polen, CE:ECHR:2010:1130JUD002361408, § 49).

[82] – Jf. analogt dommen i sagen Den øverste domstols uafhængighed (præmis 108 og 110) og dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed (præmis 119).

[83] – Jf. ligeledes fodnote 66 i dette forslag til afgørelse.

behov, der følger af arbejdsbyrden ved de enkelte domstole.« Dels fastslog Domstolen, at disse kriterier var for vage og ikke kunne kontrolleres, idet den ligeledes kritiserede, at der ikke var nogen begrundelsespligt eller mulighed for prøvelse af en sådan afgørelse ved domstolene, dels kritiserede, at der ikke var fastsat nogen frist, inden for hvilken justitsministeren skulle træffe afgørelse [84].

62. For det første noterer jeg vedrørende de materielle betingelser, at det i den udgave af artikel 69, stk. 1b, i lov om de almindelige domstoles organisation, som er genstand for hovedsagen, foreskrives, at domstolsrådet kan tillade en dommer at fortsætte i embedet, »hvis den pågældendes fortsatte varetagelse af embedet opfylder et legitimt retsplejehensyn eller en væsentlig social interesse, under hensyntagen til nødvendigheden af en rationel fordeling af medlemmerne af de almindelige domstole og de behov, der følger af arbejdsbyrden ved de enkelte domstole«. Der tilføjes således i den omhandlede bestemmelse i forhold til den tidligere udgave heraf en betingelse om, at den fortsatte varetagelse af dommerembedet skal »opfylde[…] et legitimt retsplejehensyn eller en væsentlig social interesse«.

63. Jeg tvivler imidlertid på, at denne senere tilføjelse bibringer de kriterier, som domstolsrådets afgørelse er støttet på, en klarhed, der kan begrænse den skønsmargen, som Domstolen har kritiseret [85].

64. Hvad for det andet angår den processuelle fremgangsmåde er det indledningsvis min opfattelse, at den nye lovgivning i lighed med den tidligere, som Domstolen har bedømt, ikke fastsætter nogen frist, inden for hvilken domstolsrådet er forpligtet til at vedtage sin afgørelse, idet den polske regering i de skriftlige indlæg og i retsmødet har begrænset sig til at oplyse, at såfremt en dommer opnår pensionsalderen inden afslutningen af proceduren for forlængelse af dommerens mandat, forbliver den pågældende i sin stilling indtil afslutningen af den nævnte procedure, som omhandlet i artikel 69, stk. 1b, sidste punktum, i lov om de almindelige domstoles organisation.

65. Det er dernæst min opfattelse, at for så vidt som artikel 42, stk. 1 og 2, i lov om domstolsrådet finder anvendelse på sådanne afgørelser – hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve – skal disse begrundes inden for en frist på en måned regnet fra vedtagelsen, hvilket principielt burde gøre det muligt at imødegå den kritik, som Domstolen har fremsat i den henseende i henhold til den tidligere lovgivning.

[84] – Jf. dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed (præmis 122 og 123).

[85] – Det forstår sig, at rækkevidden af nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser skal bedømmes under hensyntagen til de nationale domstoles fortolkning af dem (jf. i denne retning dom af 18.7.2007, Kommissionen mod Tyskland, C-490/04, EU:C:2007:430, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis), en bedømmelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage under samtidig hensyntagen til, at der, således som den polske regering har gjort opmærksom på, eventuelt foreligger en retning i afdelingen for ekstraordinær prøvelses praksis, som kan belyse anvendelsen af de nævnte kriterier.

66. Endelig kan domstolsrådets afgørelse, således som hovedsagen viser, i modsætning til i den tidligere lovgivning gøres til genstand for prøvelse ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse [86], hvis uafhængighed ikke desto mindre har været genstand for megen kritik [87].

67. Sammenfattende, og for så vidt andet ikke fremgår af den efterprøvelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage på grundlag af de ovenstående anvisninger, tvivler jeg på, at den ordning, hvorefter domstolsrådet skal give samtykke til fortsat varetagelse af dommerembedet ud over pensionsalderen, frembyder tilstrækkelige garantier for uafhængighed i forhold til den lovgivende og den udøvende magt, når henses til samtlige relevante såvel faktiske som retlige forhold vedrørende både de betingelser, hvorunder medlemmerne af dette organ er blevet udpeget, og den måde, hvorpå det konkret udfylder sin rolle.

68. Jeg foreslår således at besvare det første præjudicielle spørgsmål med, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national ordning, hvorefter en dommers erklæring om, at den pågældende ønsker at fortsætte i dommerembedet ud over pensionsalderen, kun kan imødekommes, såfremt en myndighed, hvis manglende uafhængighed i forhold til den lovgivende og den udøvende magt er blevet påvist, og som træffer sine afgørelser på grundlag af kriterier, der er vage og vanskelige at kontrollere, giver samtykke hertil.

C. Om det andet præjudicielle spørgsmål

69. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er til hinder for en national bestemmelse såsom artikel 69 i lov om de almindelige domstoles organisation, fortolket således, at bestemmelsen fastsætter, at en erklæring om et ønske om at fortsætte i dommerembedet efter pensionsalderen, der er fremsat med forsinkelse, forældes, uanset omstændighederne ved og virkningerne af den manglende overholdelse af den pågældende frist.

70. Jeg minder om, at den omhandlede nationale lovgivning, for så vidt som den har en indvirkning på embedsperioden for dommere ved de almindelige domstole, er omfattet af anvendelsesområdet for princippet om dommeres uafsættelighed, som er uløseligt forbundet med princippet om rettens uafhængighed som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU [88].

[86] – Som den polske regering har præciseret i retsmødet, og for så vidt andet ikke fremgår af den efterprøvelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, fremgår dette af artikel 44, stk. 1, i lov om domstolsrådet, hvorefter i det væsentlige en deltager i proceduren kan anlægge sag ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) til prøvelse af domstolsrådets afgørelse, og artikel 26 i lov om den øverste domstol, som tildeler afdelingen for ekstraordinær prøvelse kompetence til at påkende denne type søgsmål. Der skal imidlertid tages hensyn til de ændringer, som blev foretaget i sidstnævnte bestemmelse ved ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om de almindelige domstoles organisation, lov om den øverste domstol og visse andre love) af 20.12.2019 (Dz. U. af 2020, pos. 190), som trådte i kraft den 14.2.2020. Den nævnte bestemmelse, som ændret, er genstand for et traktatbrudssøgsmål anlagt af Kommissionen (sag C-204/21), som verserer i øjeblikket (jf. kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 14.7.2021, Kommissionen mod Polen, C-204/21 R, EU:C:2021:593, og generaladvokat Collins' forslag til afgørelse Kommissionen mod Polen, C-204/21, EU:C:2022:991).

[87] – Jeg henviser til den kritik vedrørende afdelingen for ekstraordinær prøvelses manglende uafhængighed, som visse procesdeltagere i diskussionen om nævnte afdelings kvalifikation som en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF har rejst (jf. bl.a. punkt 30-37 i dette forslag til afgørelse), alt imens jeg minder om, at en bedømmelse af en rets uafhængighed i forbindelse med artikel 267 TEUF kræver en anden undersøgelse end den, der er påkrævet som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 (jf. punkt 19-23 i dette forslag til afgørelse).

[88] – Jf. punkt 44-48 i dette forslag til afgørelse.

71. Desuden skal nævnte bestemmelses forenelighed med princippet om uafhængighed i mangel af detaljerede EU-retlige bestemmelser undersøges i lyset af princippet om procesautonomi og effektivitetsprincippet [89].

72. I det foreliggende tilfælde henleder jeg indledningsvis opmærksomheden på, at en tilsvarende bestemmelse som den omhandlede ikke var genstand for kritik fra Kommissionen i forbindelse med de sager, der førte til dommen i sagen Den øverste domstols uafhængighed [90] og dommen i sagen De almindelige domstoles uafhængighed [91].

73. Som Kommissionen har gjort gældende i sit skriftlige indlæg, udgør klare og forudsigelige frister for, hvornår den berørte dommer skal afgive erklæring om sit ønske om fortsat at bestride embedet ud over pensionsalderen, imidlertid objektive processuelle krav, der kan bidrage til retssikkerhed og saglighed i hele proceduren for afgivelse af samtykke til fortsat varetagelse af dommerembedet. Jeg noterer i den foreliggende sag, at den pågældende frist, som begynder at løbe fra det øjeblik, hvor dommeren fylder 64 år, og udløber 6 måneder, før den pågældende fylder 65 år, dels er fastsat i forhold til en begivenhed, som den berørte dommer er fuldt ud bekendt med, nemlig datoen for den pågældendes 65. fødselsdag, dels er tilstrækkeligt lang til at give dommeren mulighed for at træffe en nøje gennemtænkt beslutning med hensyn til, hvornår det er hensigtsmæssigt at tilkendegive sit ønske om at fortsætte i embedet.

74. Følgelig er jeg for det første af den opfattelse, at den forældelsesvirkning, der er forbundet med denne frist, er et klart processuelt krav, der kan bidrage til saglighed i proceduren og retssikkerhed til gavn for en hensigtsmæssig organisation af den dømmende magt.

75. Hvad for det andet angår den manglende mulighed for at træffe afgørelse om ophævelse af forældelsen af denne frist, som medfører, at enhver erklæring, der finder sted efter fristens udløb, afvises, noterer jeg, at denne omstændighed principielt ikke underlægger dommerne et pres eller en indflydelse udefra og i øvrigt bevirker, at domstolsrådet ikke har mulighed for at udøve nogen skønsbeføjelse.

76. Den eneste betænkelighed, der efter min opfattelse eventuelt ville kunne fremføres i forhold til artikel 69 i lov om de almindelige domstoles organisation, vedrører spørgsmålet, om en ubetinget forældelsesfrist, der navnlig ikke tager hensyn til princippet om nødvendighed eller princippet om force majeure – forudsat at den forelæggende ret bekræfter dette forhold – er forholdsmæssig.

77. Det er imidlertid min opfattelse dels, at denne situation under de foreliggende omstændigheder forbliver hypotetisk, idet der af forelæggelsesafgørelsen ikke fremgår noget tilfælde af force majeure eller noget som helst ekstraordinært forhold, der kunne forhindre den berørte dommer i at indlevere sin erklæring inden fristens udløb [92], dels, at den omstændighed, at

[89] – Jf. dom af 21.12.2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen har i øvrigt præciseret, at det alene tilkommer medlemsstaterne at afgøre, om de vil tillade en forlængelse af dommerembeder ud over den sædvanlige pensionsalder, selv om medlemsstaterne er forpligtede til at sikre, at de betingelser og den fremgangsmåde, der gælder for en sådan forlængelse, ikke strider mod princippet om dommeres uafhængighed (jf. punkt 50 i dette forslag til afgørelse).

[90] – Jf. den nævnte doms præmis 15.

[91] – Jf. den nævnte doms præmis 9. Det skal noteres, at dommerens erklæring om, at den pågældende ønskede at fortsætte i embedet, i henhold til den på daværende tidspunkt gældende lovgivning, skulle fremsendes senest seks måneder, før den pågældende nåede pensionsalderen.

[92] – Som anført i punkt 8 i dette forslag til afgørelse, har appellanten gjort gældende, at den manglende overholdelse af forældelsesfristen i det væsentlige var begrundet i omfanget af den pågældendes arbejdsbyrde.

der eventuelt forelå en situation, der var uafhængig af den pågældende dommers vilje, og som kunne forhindre den pågældende i at overholde forældelsesfristen, under alle omstændigheder ville skulle afvejes i forhold til kravene vedrørende organisationen af den dømmende magt [93].

78. Følgelig er det under de foreliggende omstændigheder ikke min opfattelse, at den omhandlede nationale bestemmelse gør indgreb i princippet om dommeres uafhængighed, medmindre andet fremgår af den tidligere nævnte efterprøvelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage.

79. Sammenfattende foreslår jeg at besvare det andet præjudicielle spørgsmål med, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at bestemmelsen principielt ikke er til hinder for en national bestemmelse, fortolket således, at en erklæring fra en dommer om dennes ønske om at fortsætte i dommerembedet efter at have nået pensionsalderen, der er fremsat med forsinkelse, er uden virkning, uanset omstændighederne ved den manglende overholdelse af fristen og uanset betydningen af den manglende overholdelse af fristen for indhentelse af samtykket til, at dommeren må fortsætte i embedet, for så vidt som denne bestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

V. Forslag til afgørelse

80. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»1) Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national ordning, hvorefter en dommers erklæring om, at den pågældende ønsker at fortsætte i dommerembedet ud over pensionsalderen, kun kan imødekommes, såfremt en myndighed, hvis manglende uafhængighed i forhold til den lovgivende og den udøvende magt er blevet påvist, og som træffer sine afgørelser på grundlag af kriterier, der er vage og vanskelige at kontrollere, giver samtykke hertil.

2) Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at bestemmelsen principielt ikke er til hinder for en national bestemmelse, fortolket således, at en erklæring fra en dommer om dennes ønske om at fortsætte i dommerembedet efter at have nået pensionsalderen, der er fremsat med forsinkelse, er uden virkning, uanset omstændighederne ved den manglende overholdelse af fristen og uanset betydningen af den manglende overholdelse af fristen for indhentelse af samtykket til, at dommeren må fortsætte i embedet, for så vidt som denne bestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.«

[93] – Jeg erindrer navnlig om, at Domstolen har fastslået dels, at anvendelsen af de EU-retlige bestemmelser vedrørende procesfrister kun kan fraviges under helt ekstraordinære omstændigheder, eftersom en streng overholdelse af disse regler er i overensstemmelse med hensynet til retssikkerheden og nødvendigheden af at undgå enhver forskelsbehandling eller vilkårlighed i retsplejen (jf. i denne retning dom af 26.11.1985, Cockerill-Sambre mod Kommissionen, sag 42/85, EU:C:1985:471, præmis 10), dels, at begreberne force majeure eller omstændigheder, der ikke kunne forudses, omfatter dels et objektivt element, hvorefter der skal foreligge usædvanlige vanskeligheder, som appellanten ikke har indflydelse på, dels et subjektivt element, hvorefter vedkommende med henblik på at undgå konsekvenserne af de usædvanlige begivenheder skal træffe egnede foranstaltninger, idet det dog ikke kræves, at vedkommende træffer urimeligt belastende foranstaltninger. Appellanten skal navnlig nøje følge procedurens forløb og herunder udvise agtpågivenhed med henblik på at overholde de fastsatte frister (jf. dom af 15.12.1994, Bayer mod Kommissionen, C-195/91 P, EU:C:1994:412, præmis 32). Eksempelvis er det efter min opfattelse indlysende, at det fra et vist tidspunkt ikke længere vil være muligt for personaleadministrationen ved de almindelige domstole på fyldestgørende vis at imødekomme enten dommerens fortsatte varetagelse af embedet eller udskiftning af vedkommende, og at selve princippet om force majeure, som i øvrigt ikke er på tale i den foreliggende sag, derfor ikke kan begrunde en forlængelse af fristen for indgivelse af anmodningen om fortsat varetagelse af embedet indtil en dato, der er for tæt på den dag, hvor den berørte når pensionsalderen.