



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
M. BOBEK  
fremsat den 23. september 2020<sup>1</sup>

**Forenede sager C-83/19, C-127/19 og C-195/19**

**Asociația »Forumul Judecătorilor din România«**

**mod**

**Inspekția Judiciară**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunalul Mehedinți (retten i første instans i Mehedinți, Rumænien))

**og**

**Asociația »Forumul Judecătorilor din România«,**

**Asociația »Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor«**

**mod**

**Consiliul Superior al Magistraturii**

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

**og**

**PJ**

**mod**

**QK**

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

**Sag C-291/19**

**SO**

**mod**

**TP m.fl.**

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

**Sag C-355/19**

**Asociația »Forumul Judecătorilor din România«,**

**Asociația »Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor«,**

**OL**

**mod**

**Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României**

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

»Præjudiciel forelæggelse – traktaten om Republikken Bulgarien og Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union – Kommissionens beslutning 2006/928/EF om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol (MSK) – karakteren og retsvirkningerne af MSK og af de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag heraf – foreløbig udpegning af ledelsen i Inspekția Judiciară – nationale regler om oprettelse og organisering af en afdeling inden for anklagemyndigheden

<sup>1</sup> – Originalsprog: engelsk.

for efterforskning af overtrædelser begået inden for retsvæsenet – artikel 47 i Den Europæiske Unions  
charter om grundlæggende rettigheder – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – retsstat –  
domstolenes uafhængighed«

## Indhold

I. Indledning .....	4
II. Retsforskrifter .....	5
A. EU-retten .....	5
1. Den primære ret .....	5
2. MSK-beslutningen .....	6
B. Rumænsk ret .....	7
1. Den rumænske forfatning .....	7
2. Bestemmelser vedrørende Inspectia Judiciară .....	7
a) Lov nr. 317/2004 .....	7
b) Nøddekret nr. 77/2018 .....	8
3. Bestemmelser vedrørende afdelingen for efterforskning af overtrædelser begået inden for retsvæsenet .....	9
a) Lov nr. 207/2018 .....	9
b) Nøddekret nr. 90/2018 .....	10
c) Nøddekret nr. 92/2018 .....	11
d) Nøddekret nr. 7/2019 .....	11
e) Nøddekret nr. 12/2019 .....	12
III. De faktiske omstændigheder, hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål .....	12
A. Sag C-83/19 .....	12
B. Sag C-127/19 .....	13
C. Sag C-195/19 .....	15
D. Sag C-291/19 .....	16
E. Sag C-355/19 .....	18

F. Retsforhandlingerne for Domstolen .....	19
IV. Bedømmelse .....	19
A. Formaliteten med hensyn til de forelagte præjudicielle spørgsmål .....	20
1. C-83/19 .....	21
2. C-127/19 og C-355/19 .....	23
3. C-195/19 og C-291/19 .....	24
4. Foreløbig konklusion vedrørende formaliteten .....	25
B. Relevant EU-ret og kriterier .....	26
1. MSK .....	26
a) Er MSK-beslutningen og MSK-rapporterne EU-retsakter? .....	27
b) Er tiltrædelsestraktaten den rette hjemmel? .....	28
1) Formel hjemmel .....	28
2) Indhold og formål .....	28
3) Varigheden af MSK .....	29
4) Foreløbig konklusion .....	30
c) Retsvirkningerne af MSK .....	30
1) Retsvirkningerne af MSK-beslutningen .....	30
2) Retsvirkningerne af MSK-rapporterne .....	33
d) Er de omhandlede nationale foranstaltninger omfattet af anvendelsesområdet for MSK? ...	35
2. Princippet om domstolenes uafhængighed: Chartrets artikel 47 og/eller artikel 19, stk. 1, TEU .	36
a) Chartrets artikel 47 .....	37
b) Artikel 19, stk. 1, TEU .....	40
c) Artikel 19, stk. 1, TEU og farerne ved for åbne døre .....	42
3. Kriterierne og karakteren af vurderingen .....	44
a) Kriterierne: de eksterne aspekter af domstolenes uafhængighed og det såkaldte »princip om, hvorledes rettergangen fremstår for en lægmand« .....	45
b) Karakteren af vurderingen: Hvad der skal fastslås .....	46
C. Vurdering af de omhandlede nationale bestemmelser .....	49
1. Generel baggrund .....	49

2. Foreløbig udpegning af ledelsen i Inspekția Judiciară .....	50
a) Forelæggelsesafgørelsen og parternes argumenter .....	50
b) Bedømmelse .....	51
c) Foreløbig konklusion .....	54
3. Afdelingen for efterforskning af overtrædelser begået inden for retsvæsenet .....	54
a) Forelæggelsesafgørelserne og parternes argumenter .....	54
b) Bedømmelse .....	56
i) Begrundelse .....	56
– Utvetydig og tilgængelig begrundelse? .....	57
– Reel begrundelse? .....	58
ii) Garantier .....	59
iii) Sammenhæng og praktisk funktion .....	61
iv) Rimelig frist .....	62
c) Foreløbig konklusion .....	64
V. Forslag til afgørelse .....	64

## I. Indledning

1. De foreliggende sager vedrører to institutionelle aspekter af det rumænske retssystem, som for nylig er blevet ændret ved reformen af de såkaldte »retsplejeregler«<sup>2</sup> i den pågældende medlemsstat. Nærmere bestemt vedrører de fem anmodninger om præjudiciel afgørelse, som behandles samlet i dette forslag til afgørelse, dels den foreløbige udpegning af lederen af Inspekția Judiciară (retsvæsensinspektoratet, Rumænien), dels oprettelsen af en særlig afdeling inden for anklagemyndigheden, der er ansvarlig for efterforskning af overtrædelser begået inden for retsvæsenet<sup>3</sup>.

2 – Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (lov nr. 303/2004 om bestemmelser vedrørende dommere og anklagere), fornyet offentliggørelse i Monitorul Oficial, nr. 826 af 13.9.2005 (herefter »lov nr. 303/2004«), Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (lov nr. 304/2004 om retssystemets organisering), Monitorul Oficial, nr. 827 af 13.9.2005 (herefter »lov nr. 304/2004«) og Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (lov nr. 317/2004 om det øverste retsråd), Monitorul Oficial nr. 628 af 1.9.2012 (herefter »lov nr. 317/2004«).

3 – Der foreligger en anden, parallel anmodning om præjudiciel afgørelse i sag C-397/19. Den vedrører ændringer af den nationale ordning for dommers civilretlige ansvar. I den pågældende sag fremsætter jeg et særskilt forslag til afgørelse samme dag som i de foreliggende sager.

2. To indledende spørgsmål, der er fælles for alle disse sager, skal imidlertid behandles først. Hvad er for det første den retlige karakter og retsvirkningerne af den »mekanisme for samarbejde og kontrol« (herefter »MSK«<sup>4</sup>), der er indført ved Kommissionens beslutning 2006/928/EF<sup>5</sup>?

3. På grundlag af MSK udarbejder Europa-Kommissionen regelmæssige rapporter. I den rapport, der blev offentliggjort i 2018<sup>6</sup>, identificerede Kommissionen flere problematiske aspekter vedrørende de nylige reformer af det rumænske retssystem, der udgør genstanden for den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse. På denne baggrund har de forelæggende retter søgt afklaring af MSK's og Kommissionens rapporters retlige status, navnlig med henblik på at fastslå, om henstillingerne i Kommissionens rapporter er bindende for de rumænske myndigheder.

4. Samtidig med at det ønskes oplyst, om de nationale lovændringer er forenelige med retsstatsprincippet, princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse og princippet om domstolens uafhængighed, peges der i de forelagte spørgsmål endvidere på en række primærretlige bestemmelser, navnlig artikel 2 TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU samt artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Det andet indledende spørgsmål, som skal præciseres, er derfor, hvilke af disse bestemmelser der finder anvendelse i de foreliggende sager i den særlige sammenhæng efter Rumæniens tiltrædelse, hvor MSK fortsat finder anvendelse.

## II. Retsforskrifter

### A. EU-retten

#### 1. Den primære ret

5. I overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, i traktaten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union (herefter »tiltrædelsestraktaten«)<sup>7</sup> kan Unionens institutioner inden tiltrædelsen bl.a. vedtage de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 37 og 38 i akten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår (herefter »tiltrædelsesakten«)<sup>8</sup>.

6. I henhold til tiltrædelsesaktens artikel 2 er bestemmelserne i de oprindelige traktater og de retsakter, der er vedtaget af institutionerne før tiltrædelsen, bindende for Rumænien fra tiltrædelsesdatoen og gælder på de vilkår, som er fastsat i traktaterne og i tiltrædelsesakten.

7. Tiltrædelsesaktens artikel stk. 37 har følgende ordlyd: »Har Bulgarien eller Rumænien undladt at opfylde tilsagn, der er givet under tiltrædelsesforhandlingerne, hvilket har voldt alvorlig skade for det indre markeds funktion, herunder tilsagn inden for alle sektorpolitikker vedrørende økonomiske aktiviteter med grænseoverskridende virkninger, eller medført overhængende fare for en sådan skade, kan Kommissionen, indtil udgangen af en periode på op til tre år efter tiltrædelsen, efter begrundet anmodning fra en medlemsstat eller på eget initiativ, træffe passende foranstaltninger.

4 – I betragtning af antallet af akronymer, der – ud over »MSK« – er anvendt i hele dette forslag til afgørelse, finder jeg det for nemheds skyld hensigtsmæssigt allerede her at anføre de hyppigst anvendte akronymer: Direcția Națională Anticorupție (nationalt direktorat for korruptionsbekæmpelse, Rumænien: herefter »NDK«), Consiliul Superior al Magistraturii (øverste retsråd, Rumænien: herefter »ØR«) og Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (afdelingen for efterforskning af overtrædelser begået inden for retsvæsenet, Rumænien: herefter »AEOR«).

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

6 – Rapport af 13.11.2018 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol, COM(2018) 851 final (herefter »MSK-rapporten fra 2018«), som blev ledsaget af arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene – Romania: Technical Report SWD(2018) 551 final (herefter »den tekniske MSK-rapport fra 2018«).

7 – EUT 2005, L 157, s. 11.

8 – EUT 2005, L 157, s. 203.

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

8. Tiltrædelsesaktens artikel 38 har følgende ordlyd: »Såfremt der i Bulgarien eller Rumænien er alvorlige mangler eller overhængende fare for sådanne mangler i gennemførelsen eller anvendelsen af rammeafgørelser eller andre relevante tilsagn, samarbejdsinstrumenter og afgørelser vedrørende gensidig anerkendelse på det strafferetlige område under EU-traktatens afsnit VI og af direktiver og forordninger vedrørende gensidig anerkendelse på det civilretlige område under EF-traktatens afsnit IV, kan Kommissionen indtil udgangen af en periode på op til tre år efter tiltrædelsen, efter begrundet anmodning fra en medlemsstat eller på eget initiativ og efter høring af medlemsstaterne, træffe passende foranstaltninger og anføre betingelserne og de nærmere regler for gennemførelsen heraf.

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

## ***2. MSK-beslutningen***

9. MSK-beslutningen blev i henhold til sin femte betragtning vedtaget på grundlag af tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38.

10. Følgende fremgår af sjette betragtning til MSK-beslutningen: »De udestående problemer med hensyn til retsvæsenets og de retshåndhævende instansers ansvarlighed og effektivitet gør det berettiget at oprette en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på [områderne] retsreform og bekæmpelse af korrupsion.«

11. I henhold til MSK-beslutningens artikel 1 skal Rumænien hvert år rapportere til Kommissionen om de fremskridt, landet har gjort med opfyldelsen af hvert af de benchmarks, der er angivet i bilaget til denne beslutning. I henhold til artikel 2 meddeler Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet sine kommentarer og konstateringer vedrørende Rumæniens rapportering for første gang i juni 2007 og derefter, når og hvis det er nødvendigt, men mindst hver sjette måned. Artikel 3 bestemmer, at MSK-beslutningen »træder i kraft med forbehold af tiltrædelsestraktatens ikrafttræden og da på datoen herfor«. I henhold til artikel 4 er MSK-beslutningen rettet til alle medlemsstaterne.

12. Bilaget til MSK-beslutningen indeholder de »[b]enchmarks, som Rumænien skal opfylde, jf. artikel 1«. Første, tredje og fjerde benchmark, der er fastsat heri, er henholdsvis at »sikre mere gennemsigtige og effektive retsprocedurer, navnlig ved at forbedre det øverste retsråds handleevne og ansvarlighed. [...]«, »bygge videre på hidtidige fremskridt[,] fortsætte de professionelle, upartiske undersøgelser af påstandene om korruption på højt niveau« og »træffe yderligere foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af korruption, særlig i lokalforvaltningen«.

## **B. Rumænsk ret**

### ***1. Den rumænske forfatning***

13. Artikel 115, stk. 4, i Constituția României (den rumænske forfatning) bestemmer følgende: »Regeringen kan kun vedtage nøddekreter i ekstraordinære situationer, hvis regulering ikke kan udsættes, og er forpligtet til deri at begrunde deres uopsættelighed.«

14. I henhold til den rumænske forfatnings artikel 133, stk. 1, er »[d]et øverste retsråd [...] garant for retsvæsenets uafhængighed«.

15. Den rumænske forfatnings artikel 132, stk. 1, bestemmer, at »de offentlige anklagere udøver deres virksomhed i henhold til legalitetsprincippet, princippet om upartiskhed og princippet om hierarkisk kontrol under justitsministerens myndighed«.

### ***2. Bestemmelser vedrørende Inspectia Judiciară***

#### ***a) Lov nr. 317/2004***

16. Artikel 65 i lov nr. 317/2004 om ØR har følgende ordlyd:

»(1) Inspectia Judiciară oprettes som et organ med status som juridisk person i [ØR], der har hjemsted i Bukarest, ved en omorganisering af Inspectia Judiciară.

(2) Inspectia Judiciară ledes af en chefinspektør, bistået af en assisterende chefinspektør, som begge udnævnes efter en udvælgelsesprocedure tilrettelagt af [ØR].

(3) Inspectia Judiciară handler i overensstemmelse med princippet om funktionel uafhængighed og udfører gennem retsinspektører udnævnt på de ved lov fastsatte betingelser opgaver i form af analyse, efterprøvelse og kontrol inden for de specifikke aktivitetsområder.«



17. Artikel 67 i lov nr. 317/2004 har følgende ordlyd:

»1. Chefinspektøren og den assisterende chefinspektør udnævnes af [ØR's] plenum blandt tjenestegørende retsinspektører efter en udvælgelsesprøve, som består af en projektfremlæggelse vedrørende udøvelsen af de særlige beføjelser, der er forbundet med den pågældende lederstilling, en skriftlig prøve, der skal afdække ansøgerens kendskab til ledelse, kommunikation og menneskelige ressourcer, evne til at træffe beslutninger og påtage sig et ansvar og den pågældendes modstandskraft over for stress, samt en psykologisk test.

2. Udvalgsprøven tilrettelægges af [ØR] efter forskrifter, der er godkendt ved afgørelse vedtaget af [ØR's] plenum og offentliggjort i *Monitorul Oficial al României*, del I.

3. Udvalgsprøverne vedrørende stillingerne som chefinspektør og assisterende chefinspektør annonceres mindst tre måneder, før de finder sted.

4. Chefinspektørens og den assisterende chefinspektørs mandat gælder for tre år og kan forlænges én gang i overensstemmelse med bestemmelserne i stk. 1.

5. Chefinspektøren og den assisterende chefinspektør kan afsættes af [ØR's] plenum, såfremt de ikke eller ikke på passende vis varetager deres ledelsesmæssige beføjelser. Afgørelsen om afsættelse træffes på grundlag af den årlige revisionsrapport, der er omhandlet i artikel 68.

6. Afgørelse vedtaget af [ØR's] plenum om afsættelse kan inden for en frist på 15 dage efter meddelelsen ankes til afdelingen for forvaltnings- og skatteretlige sager ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien). Anken udsætter fuldbyrdelsen af [ØR's] afgørelse. Den afgørelse, der træffes i ankesagen, er endelig.«

#### **b) Nøddekret nr. 77/2018**

18. Artikel I regeringens nøddekret nr. 77/2018 om supplerings af artikel 67 i lov nr. 317/2004 om ØR (herefter »nøddekret nr. 77/2018«)<sup>9</sup> indsatte to nye stykker efter artikel 67, stk. 6, i lov nr. 317/2004:

»7. Når stillingen som chefinspektør eller assisterende chefinspektør for Inspekția Judiciară bliver ledig efter mandatets udløb, varetages denne stilling af den chefinspektør eller assisterende chefinspektør, hvis mandat er udløbet, indtil det tidspunkt, hvor denne stilling er blevet besat i overensstemmelse med de i loven fastsatte betingelser.

8. Hvis chefinspektørens mandat ophører af en anden grund end mandatets udløb, varetages denne stilling af den assisterende chefinspektør indtil det tidspunkt, hvor denne stilling er blevet besat i overensstemmelse med de i loven fastsatte betingelser. Hvis den assisterende chefinspektørs mandat ophører af en anden grund end mandatets udløb, varetages denne stilling af en retsinspektør, der udnævnes af chefinspektøren, indtil det tidspunkt, hvor denne stilling er blevet besat i overensstemmelse med de i loven fastsatte betingelser.«

19. I henhold til artikel II i nøddekret nr. 77/2018 finder artikel 67, stk. 7, i lov nr. 317/2004 »ligeledes anvendelse på situationer, hvor stillingen som chefinspektør eller assisterende chefinspektør for Inspekția Judiciară er ubesat på det tidspunkt, hvor dette nøddekret træder i kraft«.

<sup>9</sup> – Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018, din 5 septembrie 2018, pentru completarea art. 67 din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Monitorul Oficial nr. 767 af 5.9.2018). Flere bestemmelser i lov nr. 317/2004, herunder artikel 65 og 67, blev yderligere ændret ved Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM, (lov nr. 234/2018 om ændring og supplerings af lov nr. 317/2004 om ØR, Monitorul Oficial nr. 850 af 8.10.2018).



### **3. Bestemmelser vedrørende afdelingen for efterforskning af overtrædelser begået inden for retsvæsenet**

#### **a) Lov nr. 207/2018**

20. Ved artikel I, stk. 45, i lov nr. 207/2018 om ændring og supplerung af lov nr. 304/2004 om retssystemets organisering (herefter »lov nr. 207/2018«)<sup>10</sup> blev der efter artikel 88 i lov nr. 304/2004 indsat et nyt afsnit vedrørende afdelingen for efterforskning af overtrædelser begået inden for retsvæsenet (herefter »AEOR«), der indeholdt artikel 88<sup>1</sup>-88<sup>9</sup>.

21. Artikel 88<sup>1</sup> i lov nr. 304/2004, som ændret, har følgende ordlyd:

»1. I tilknytning til anklagemyndigheden ved Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (anklagemyndigheden ved kassationsdomstol) oprettes [AEOR], som har enekompetence i straffesager vedrørende overtrædelser begået af dommere og anklagere, herunder militære dommere og anklagere og dommere og anklagere, der er medlemmer af [ØR].

2. [AEOR] har ligeledes kompetence i straffesager mod andre personer end de i stk. 1 nævnte.

[...]

4. [AEOR] ledes af afdelingens chefanklager, bistået af en vicechefanklager, som begge udnævnes til dette hverv af [ØR's] plenum i overensstemmelse med de i loven fastsatte betingelser.

5. Lederen af Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(anklagemyndigheden ved kassationsdomstol)] træffer afgørelse i kompetencekonflikter mellem [AEOR] og de øvrige strukturer eller enheder inden for anklagemyndigheden.

[...]«

22. Artikel 88<sup>2</sup> i lov nr. 304/2004, som ændret, har følgende ordlyd:

»1. [AEOR] udøver sine aktiviteter i henhold til legalitetsprincippet, princippet om upartiskhed og princippet om hierarkisk kontrol.

2. Det er forbudt at beskikke eller forflytte anklagere til [AEOR].

3. [AEOR] udøver sine aktiviteter med hjælp fra højst 15 anklagere.

4. Antallet af stillinger i [AEOR] kan, afhængigt af aktivitetsniveauet, ændres ved dekret udstedt af lederen af Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(anklagemyndigheden ved kassationsdomstol)] efter anmodning fra afdelingens chefanklager og efter samstemmende udtalelse fra [ØR's] plenum«.

23. Artikel 88<sup>3</sup> og artikel 88<sup>4</sup> i lov nr. 304/2004, som ændret, regulerer proceduren for udnævnelse af henholdsvis chefanklager og viceanklager ved AEOR, herunder sammensætningen af chefanklagerens udvælgelseskomité og betingelserne for deltagelse i udvælgelsesproceduren. Artikel 88<sup>3</sup>, stk. 1, har således følgende ordlyd: »Chefanklageren ved [AEOR] udnævnes til sit hverv af [ØR's] plenum efter en udvælgelsesprøve, som består af en projektfremlæggelse vedrørende varetagelsen af de særlige opgaver, der er forbundet med den pågældende lederstilling, med henblik på at vurdere ansøgerens

10 – Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Monitorul Oficial, del I, nr. 636 af 20.7.2018).

kompetencer med hensyn til ledelse, effektiv ressourceforvaltning, evne til at træffe beslutninger og påtage sig et ansvar, kommunikationsevner og modstandskraft over for stress samt ansøgerens integritet, virke som anklager og relation til de særlige værdier, der er forbundet med denne stilling, såsom retsvæsenets uafhængighed og overholdelsen af grundlæggende rettigheder og friheder.« Endvidere har artikel 88<sup>3</sup>, stk. 7, følgende ordlyd: »Indehaveren af stillingen som chefanklager ved [AEOR] kan på forslag af den i stk. 2 omhandlede komité afsættes ved afgørelse truffet af [ØR's] plenum, hvis den pågældende ikke varetager de særlige opgaver, der er forbundet med hvervet, eller hvis den pågældende har været genstand for en disciplinær sanktion i løbet af de seneste tre år.« Artikel 88<sup>3</sup>, stk. 8, har følgende ordlyd: »Chefanklageren ved [AEOR] udnævnes til sit hverv for en treårig periode, der kun kan forlænges én gang.«

24. Artikel 88<sup>5</sup> i lov nr. 304/2004, som ændret, regulerer proceduren for udvælgelse af anklagere ved AEOR og reglerne for udvælgelsesproceduren, som omfatter en samtale i ØR's plenum og en vurdering af ansøgenes aktiviteter. I henhold til stk. 1 udnævner ØR's plenum efter en udvælgelsesprocedure anklagerne for en periode på 3 år med mulighed for forlængelse i en samlet periode af op til 9 år. I henhold til stk. 3 skal anklagere opfylde følgende kumulative betingelser for at kunne deltage i denne udvælgelsesprocedure: »a) de må ikke have været genstand for en disciplinær sanktion i løbet af de seneste 3 år, b) de skal mindst befinde sig på det karrieretrin, der kræves for at arbejde for en anklagemyndighed ved en appeldomstol, c) de skal have en faktisk anciennitet på mindst 18 år i hvervet som anklager, d) de skal have en god faglig uddannelse, e) deres adfærd skal være upåklagelig.«

25. I henhold til artikel 88<sup>8</sup>, stk. 1, omfatter beføjelserne for AEOR beføjelse til at: a) iværksætte strafforfølgning vedrørende de overtrædelser, der er omfattet af dens kompetence, b) indbringe sager for domstolene vedrørende de i litra a) omhandlede overtrædelser, c) oprette og ajourføre databasen over de overtrædelser, der er omfattet af dens kompetence, og d) udøve andre beføjelser, der er fastsat i loven. Artikel 88<sup>8</sup>, stk. 2, har følgende ordlyd: »Anklagere fra tvistemålsafdelingen ved Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(anklagemyndigheden ved kassationsdomstol)] eller anklagere fra anklagemyndigheden ved den ret, for hvilken sagen er indbragt, deltager i retsmøderne i de sager, der henhører under afdelingens kompetence.«

26. Artikel III i lov nr. 207/2018 bestemmer følgende:

»(1) [AEOR] træder i funktion tre måneder efter, at denne lov er trådt i kraft.

(2) Sager, som henhører under [AEOR], og som verserer for en af anklagemyndighedens tjenestegrene, og som ikke er afgjort, før afdelingen bliver operationel, henvises til afgørelse i denne afdeling, så snart den bliver operationel.«

### **b) Nøddekret nr. 90/2018**

27. Regeringens nøddekret nr. 90/2018 om foranstaltninger til operationalisering af [AEOR] (herefter »nøddekret nr. 90/2018«)<sup>11</sup> blev vedtaget med henblik på at gøre AEOR operationel inden den i artikel III, stk. 1, i lov nr. 207/2018 fastsatte frist. Ifølge præambelen hertil fandt regeringen i betragtning af, at ØR på tidspunktet for vedtagelsen heraf ikke havde afsluttet proceduren med henblik på at gøre AEOR operationel, det nødvendigt at træffe øjeblikkelige lovgivningsmæssige foranstaltninger vedrørende en forenklet procedure, der fraviger den nye artikel 88<sup>3</sup>-88<sup>5</sup> i lov nr. 304/2004, med henblik på midlertidig udnævnelse af chefanklageren, vicechefanklageren og mindst en tredjedel af anklagerne i afdelingen.

11 – Ordonanța de urgență a guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Monitorul Oficial nr. 862 af 10.10.2018).

28. Artikel I nøddekret nr. 90/2018 ændrer artikel 88<sup>2</sup>, stk. 3, i lov nr. 304/2004 på følgende måde: »[AEOR] udøver sine aktiviteter med hjælp fra 15 anklagere.«

29. Artikel II i nøddekret nr. 90/2018 indfører en procedure for fravigelse af artikel 88<sup>3</sup>-88<sup>5</sup> i lov nr. 304/2004 med henblik på midlertidig udnævnelse af chefanklageren og mindst en tredjedel af anklagerne ved AEOR. I henhold til denne bestemmelses stk. 1 varetages således forud for afslutningen af de udvælgelsesprocedurer, der iværksættes for at besætte stillingen som chefanklager ved [AEOR] og de udøvende stillinger som anklagere i denne afdeling, hvervet som chefanklager og mindst en tredjedel af de udøvende funktioner som anklagere midlertidigt af anklagere, som opfylder de i loven fastsatte betingelser for udnævnelse til disse stillinger, og som udvælges af komitéen for tilrettelæggelse af udvælgelsesproceduren, der er sammensat i overensstemmelse med artikel 88<sup>3</sup>, stk. 2, i lov nr. 304/2004. I henhold til stk. 2 udvælges ansøgerne af komitéen for tilrettelæggelse af udvælgelsesproceduren, som udøver sine aktiviteter under medvirken af mindst tre medlemmer, efter en procedure, der strækker sig over fem kalenderdage regnet fra den dato, hvor den igangsættes af [ØR's] formand. Stk. 11 har følgende ordlyd: »Fra den dato, hvor [AEOR] bliver operationel, overtager den de sager, som henhører under dens kompetence, og som verserer for Direcția Națională Anticorupție [(det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse, herefter »NDK«)] og for andre grene af anklagemyndigheden, samt akterne i de sager om overtrædelser omhandlet i artikel 88<sup>1</sup>, stk. 1, i lov nr. 304/2004, som offentliggjort på ny og med senere ændringer og tilføjelser, som er afsluttet, inden denne afdeling er blevet operationel.«

#### **c) Nøddekret nr. 92/2018**

30. Regeringens nøddekret nr. 92 af 15. oktober 2018 om ændring og supplerings af en række normative retsakter på retsområdet (herefter »nøddekret nr. 92/2018«)<sup>12</sup> ændrede bl.a. lov nr. 304/2004 ved at indføre et nyt stk. 5 til artikel 88<sup>2</sup>, hvorefter anklagerne ved AEOR har status som forflyttede anklagere i den periode, hvor de udøver deres tjeneste i denne afdeling. Artikel 88<sup>5</sup>, stk. 5, ændres ved at bestemme, at samtalen i forbindelse med proceduren for udvælgelse af anklagere ved AEOR finder sted for udvælgelseskomitéen og ikke i ØR's plenum.

#### **d) Nøddekret nr. 7/2019**

31. Regeringens nøddekret nr. 7/2019 af 20. februar 2019 om visse midlertidige foranstaltninger vedrørende optagelsesprøven til Institutul Național al Magistraturii [(det nationale retsinstitut, Rumænien)], grunduddannelsen af dommere og anklagere, den afsluttende eksamen fra det nationale retsinstitut, praktik og den afsluttende teoretiske og praktiske prøve for dommere og anklagere under uddannelse samt med henblik på ændring og gennemførelse af lov nr. 303/2004, lov nr. 304/2004 og lov nr. 317/2004<sup>13</sup> ændrer og supplerer bl.a. lov nr. 304/2004. Det tilføjer et nyt stk. 6 i artikel 88<sup>1</sup>, hvoraf det fremgår, at når der i Codul de procedură penală (strafferetsplejeloven) eller enhver anden særlov henvises til den »hierarkisk overordnede anklager« i sager om overtrædelser, som henhører under AEOR, skal dette udtryk forstås således, at det henviser til AEOR's chefanklager, herunder afgørelser, der er vedtaget, før den pågældende afdeling blev operationel.

12 – Ordonanța de urgență nr. 92 din 15 octombrie 2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (Monitorul Oficial nr. 874 af 16.10.2018).

13 – Ordonanța de urgență nr. 7/2019 din 20 februarie 2019 privind unele măsuri temporare referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Monitorul Oficial nr. 137 af 20.2.2019).

32. Efter artikel 88<sup>5</sup>, stk. 11, indførtes ligeledes to nye stykker (11<sup>1</sup>) og (11<sup>2</sup>), som ændrer den udnævnelsesprocedure, der er fastsat i den pågældende bestemmelse. I henhold til stk. (11<sup>1</sup>) bevarer udvælgelseskomitéens medlemmer, der er omhandlet i artikel 88<sup>5</sup>, deres stemmeret i ØR's plenum. I henhold til stk. (11<sup>2</sup>) udøver udvælgelseskomitéerne i henholdsvis artikel 88<sup>3</sup> og 88<sup>5</sup> deres virksomhed lovligt, hvis mindst tre af deres medlemmer er til stede.

33. Ved ændring af artikel 88<sup>8</sup> tildeler dette dekret i stk. 1, litra d), også AEOR en ny kompetence, som består i at gøre brug af eller afstå fra retsmidler i sager, som henhører under afdelingens kompetence, herunder sager, der verserer for en retsinstans eller er endeligt afgjort, før afdelingen bliver operationel.

#### ***e) Nøddekret nr. 12/2019***

34. Regeringens nøddekret nr. 12 af 5. marts 2019 om ændring og supplerung af visse normative retsakter på retsområdet (herefter »nøddekret nr. 12/2019«)<sup>14</sup> ændrede lov nr. 303/2004 om statuten for dommere og anklagere og indførte artikel 88<sup>10</sup> og 88<sup>11</sup> i lov nr. 304/2004. Artikel 88<sup>10</sup> giver mulighed for forflyttelse af kriminalpolitifolk til AEOR, efter anmodning fra chefanklageren i denne afdeling, på grundlag af indenrigsministerens afgørelse. Varigheden af sådanne forflytninger kan være på indtil tre år og kan forlænges for samme periode.

### **III. De faktiske omstændigheder, hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål**

#### **A. Sag C-83/19**

35. Den 27. august 2018 indgav Asociația »Forumul Judecătorilor din România« (den rumænske forening »Forum for Rumænske Dommere«, herefter »Forummet for Rumænske Dommere« eller »sagsøgeren«) en anmodning om meddelelse af oplysninger af almen interesse til Inspectia Judiciară (herefter også »sagsøgte«). De ønskede oplysninger vedrørte Inspectia Judiciară's aktiviteter i perioden 2014-2018. Anmodningen vedrørte specifikt statistiske oplysninger om de sager, som dette organ havde behandlet, oprindelsen og resultatet af disciplinære foranstaltninger samt oplysninger om indgåelsen af en protokol mellem Serviciul Român de Informații (den rumænske efterretningstjeneste) og Inspectia Judiciară og denne tjenestes deltagelse i undersøgelserne.

36. Da sagsøgeren var af den opfattelse, at sagsøgte svar kun delvist imødekom denne anmodning, anlagde denne den 24. september 2018 sag mod sagsøgte ved Tribunalul Olt (retten i første instans i Olt, Rumænien). Sagsøgeren har nedlagt påstand om, at sagsøgte blev pålagt at meddele nogle af de oplysninger, der havde været genstand for anmodningen af 27. august 2018.

37. I svarskriftet, der blev indleveret den 26. oktober 2018, har sagsøgte gjort gældende, at sagsøgerens subjektive rettigheder ikke er blevet tilsidesat, og at sagsøgte bør frifindes. Svarskriftets signatar var dommer Lucian Netejoru.

38. Lucian Netejoru var blevet udnævnt til chefinspektør for Inspectia Judiciară ved afgørelse nr. 702/2015 af 30. juni 2015 vedtaget af ØR's plenum for en mandatperiode på tre år (fra den 1.9.2015 til den 1.9.2018). På det tidspunkt, hvor svarskriftet blev indleveret i hovedsagen, fungerede Lucian Netejoru som midlertidig chefinspektør på grundlag af nøddekret nr. 77/2018, der blev vedtaget den 5. september 2018.

14 – Ordonanța de urgență nr. 12 din 5 martie 2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (Monitorul Oficial nr. 185 af 7.3.2019).

39. Sagsøgeren har i replikken rejst indsigelse om, at det af to grunde ikke er godtgjort, at svarskriftets signatar, Lucian Netejoru, har egenskab af repræsentant for sagsøgte. For det første har den myndighed, der har kompetence til at udnævne Inspekția Judiciară's chefinspektør, ØR's plenum, ikke vedtaget nogen forvaltningsakt, hvori det fastslås, at de retlige betingelser for midlertidig udøvelse af dette hverv er opfyldt.

40. For det andet er bestemmelserne i nøddekret nr. 77/2018 i strid med forfatningen. Sagsøgeren har gjort gældende, at regeringens forlængelse af mandaterne for Inspekția Judiciară's ledelse ved nøddekret nr. 77/2018 griber ind i ØR's forfatningsmæssige kompetencer. Sagsøgeren har begrundet sin indsigelse på konklusionerne i Kommissionens rapport om MSK fra 2018, hvorefter »[j]ustitsministerens beslutning om at intervenere ved at forlænge de nuværende lederes mandater kan opfattes som en indgriben i ØR's beføjelser«, og har gjort gældende, at nøddekret nr. 77/2018 tilsidesætter den garanti for uafhængighed, der er fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Sagsøgeren har gjort gældende, at hvis det fastslås, at MSK og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU pålægger Rumænien bindende forpligtelser, og at Rumænien har tilsidesat sådanne forpligtelser, vil dette betyde, at Lucian Netejoru ikke har ret til at optræde som retlig repræsentant, hvilket indebærer, at processkriftet (herunder svarskriftet, fremlagte beviser og indsigelser) annulleres.

41. Sagsøgte har gjort gældende, at ØR's afgørelse nr. 702/2015, hvorved Lucian Netejoru blev udpeget som chefinspektør, findes på Inspekția Judiciară's hjemmeside. Sagsøgte har desuden gjort nøddekret nr. 77/2018 gældende. På dette grundlag har sagsøgte nedlagt påstand om, at sagsøgerens indsigelse forkastes som ugrundet.

42. Under disse omstændigheder har Tribunalul Olt (retten i første instans i Olt, Rumænien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal [MSK], der blev oprettet ved [MSK-beslutningen] den 13. december 2006, anses for en retsakt udstedt af en EU-institution som omhandlet i artikel 267 TEUF, som kan fortolkes af [Domstolen]?
- 2) Er indholdet, karakteren og varigheden af [MSK], der blev oprettet ved [MSK-beslutningen], omfattet af anvendelsesområdet for [tiltrædelsestraktaten]? Er kravene i de rapporter, der udarbejdes inden for rammerne af denne mekanisme, bindende for Rumænien?
- 3) Skal artikel 19, stk. 1, andet afsnit, [TEU] fortolkes således, at medlemsstaterne forpligtes til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, dvs. garantier for en uafhængig disciplinær procedure for rumænske dommere, hvor der ikke foreligger nogen risiko for politisk påvirkning af sådanne procedurers forløb, f.eks. ved at regeringen direkte, herunder foreløbigt, udpeger ledelsen i Inspekția Judiciară ([retsvæseninspektoratet], Rumænien)?
- 4) Skal artikel 2 [TEU] fortolkes således, at medlemsstaterne har pligt til at opfylde de retsstatskriterier, som også er fastsat i de rapporter, der udarbejdes inden for rammerne af [MSK], der blev oprettet ved [MSK-beslutningen], i forbindelse med procedurer, hvor regeringen direkte, herunder foreløbigt, udpeger ledelsen i Inspekția Judiciară ([retsvæseninspektoratet], Rumænien)?«

## **B. Sag C-127/19**

43. Sagsøgerne i den foreliggende sag er Forummet for Rumænske Dommere og Asociația »Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor« (foreningen »Bevægelsen til forsvar for anklageres status«, herefter »anklagersammenslutningen«). Den 13. december 2018 anlagde sagsøgerne sag ved Curtea de Apel Pitești (appeldomstolen i Pitești, Rumænien) med påstand om annullation af to afgørelser fra ØR's plenum: Afgørelse nr. 910 af 19. september 2018 om godkendelse af forskrifterne for udnævnelse og



afsættelse af anklagere med ledelsesfunktioner i AEOR<sup>15</sup> og afgørelse nr. 911 af 19. september 2018 om godkendelse af forskrifterne om udnævnelse, fortsat ansættelse og afsættelse af anklagere med udøvende funktioner i AEOR<sup>16</sup>.

44. Disse afgørelser blev vedtaget på grundlag af lov nr. 207/2018. Ved denne lovs artikel 1, stk. 45, blev artikel 88<sup>1</sup>-88<sup>9</sup> indsat efter artikel 88 i lov nr. 304/2004, hvorved AEOR blev oprettet. Den nye artikel 88<sup>5</sup>, stk. 12, har følgende ordlyd: »Procedurerne for udnævnelse, fortsat ansættelse og afsættelse af ledende og udøvende personale i afdelingen præciseres i forskrifter, der godkendes af ØR's plenum.« De to afgørelser, der påstås annulleret i den foreliggende sag, blev godkendt på grundlag af denne bestemmelse.

45. Sagsøgerne har gjort gældende, at disse to forvaltningsafgørelser er forfatningsstridige under henvisning til den bestemmelse i den rumænske forfatning, hvorefter denne medlemsstat har pligt til at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til de traktater, som den er part i (den rumænske forfatnings artikel 11 og artikel 148, stk. 2). Sagsøgerne har desuden gjort gældende, at visse bestemmelser i de anfægtede retsakter strider mod trindhøjere retsakter, herunder lovgivningen, forfatningen og TEUF. Sagsøgerne har ligeledes henvist til MSK. De er af den opfattelse, at oprettelsen af AEOR har direkte virkninger for den kompetence, der tilkommer NDK, hvilken enhed ifølge Kommissionens rapporter har opnået betydelige resultater inden for MSK. Oprettelsen af AEOR gør det muligt at henvise et væld af sager om korruption på højt plan, som verserer for NDK, til AEOR alene ved at indgive fiktive klager over retsbedsmænd, hvilket betyder, at NDK uden videre mister en væsentlig del af sine aktiviteter.

46. I dom nr. 33 af 23. januar 2018 undersøgte Curtea Constituțională a României (forfatningsdomstol, Rumænien) bestemmelserne i lov nr. 207/2018 i forbindelse med den forudgående kontrol af forfatningsmæssighed. Forfatningsdomstolen fastslog, at klagepunkterne om de virkninger, som oprettelsen af AEOR har for NDK's kompetence, var ugrundede, og at der ikke forelå bindende EU-retsakter, der kunne støtte klagepunkterne om forfatningsstridighed på grundlag af forfatnings artikel 148, stk. 2 og 4.

47. Den forelæggende ret har anført, at oprettelsen af AEOR er blevet kritiseret i rapporter fra Sammenslutningen af Stater mod Korruption (herefter »Greco«) og Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret (herefter »Venedigkommissionen«). Kommissionen har henvist til disse rapporter i forbindelse med sine MSK-rapporter. Den forelæggende ret har præciseret, at for så vidt som MSK og de rapporter, der udarbejdes i denne forbindelse, forpligter staten til at sikre overensstemmelse, påhviler en sådan forpligtelse ikke kun den nationale lovgivende myndighed, men også de administrative myndigheder, i det foreliggende tilfælde ØR, der vedtager afledte gennemførelsesbestemmelser, og domstolene.

48. Den forelæggende ret har endvidere bemærket, at Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) i sin dom nr. 104 af 6. marts 2018 har fastslået, at MSK-beslutningen ikke er blevet fortolket af Domstolen »for så vidt angår mekanismens indhold, karakter og varighed samt spørgsmålet om, hvorvidt disse aspekter er omfattet af tiltrædelsestraktatens anvendelsesområde«. Den er derfor af den opfattelse, at der er behov for en klarlæggelse af disse forvaltningsakters karakter og retskraft.

15 – Consiliului Superior al Magistraturii, CSM nr. 910/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea și revocarea procurorilor cu funcții de conducere din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Monitorul Oficial nr. 812 af 21.9.2018).

16 – Consiliului Superior al Magistraturii, CSM nr. 911/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea, continuarea activității și revocarea procurorilor cu funcții de execuție din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Monitorul Oficial nr. 812 af 21.9.2018).

49. Under disse omstændigheder har Curtea de Apel Pitești (appeldomstolen i Pitești, Rumænien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal [MSK], der blev oprettet ved [MSK-beslutningen], anses for en retsakt udstedt af en EU-institution som omhandlet i artikel 267 TEUF, som kan fortolkes af [Domstolen]?
- 2) Er indholdet, karakteren og varigheden af [MSK], der blev oprettet ved [MSK-beslutningen], omfattet af anvendelsesområdet for [tiltrædelsestraktaten]? Er kravene i de rapporter, der udarbejdes inden for rammerne af denne mekanisme, bindende for Rumænien?
- 3) Skal artikel 2 TEU, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, TEU, fortolkes således, at Rumæniens forpligtelse til at opfylde kravene i de rapporter, som udarbejdes inden for rammerne af [MSK], der blev oprettet ved [MSK-beslutningen], er omfattet af medlemsstatens forpligtelse til at overholde retsstatsprincippet?
- 4) Er artikel 2 TEU og navnlig forpligtelsen til at respektere retsstatens værdier til hinder for en lov om oprettelse og organisering af [AEOR] i tilknytning til [Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (anklagemyndigheden ved kassationsdomstol)] som følge af muligheden for at lægge indirekte pres på retsmedlemmer?
- 5) Er princippet om domstolenes uafhængighed, der er fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og i artikel 47 i [chartret], som fortolket i [Domstolens] praksis (dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), til hinder for, at der oprettes [AEOR] i tilknytning til [Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (anklagemyndigheden ved kassationsdomstol)], henset til reglerne for udnævnelse/afsættelse af de anklagere, der er ansat i denne afdeling, reglerne for udøvelse af funktioner i forbindelse med denne afdeling samt den måde, hvorpå kompetencen fastlægges, herunder det begrænsede antal stillinger i denne afdeling?»

### C. Sag C-195/19

50. Sagsøgeren, PJ, anlagde sag i forbindelse med en skattetvist, som sagsøgte, der påkendte sagen, forkastede som ugrundet. Sagsøgeren var af den opfattelse, at sagsøgte ikke har opfyldt sin retlige forpligtelse til at begrunde dommen inden for den lovbestemte frist på 30 dage, hvorved den forurettede ikke kunne gøre brug af sine retsmidler. Sagsøgeren indgav derfor politianmeldelse til Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (anklagemyndigheden ved appeldomstolen i Bukarest, Rumænien) med anmodning om, at sagsøgte pålægges strafansvar for overtrædelsen i form af embedsmisbrug.

51. Den anklager hos Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (anklagemyndigheden ved appeldomstolen i Bukarest), der var ansvarlig for sagen, besluttede at indlede strafforfølgning, men det blev efterfølgende besluttet at henlægge sagen, fordi det blev lagt til grund, at det misbrug, der blev foreholdt dommeren, ikke forelå. Sagsøgeren klagede over denne afgørelse om henlæggelse til den ranghøjere anklager.

52. Efter ikrafttrædelsen af lov nr. 207/2018 henviste Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (anklagemyndigheden ved appeldomstolen i Bukarest) i henhold til denne lovs artikel III og i overensstemmelse med den nye artikel 88<sup>1</sup> i lov nr. 304/2004 klagen til AEOR, eftersom den vedrørte en retsmedlem. Vicechefanklageren ved AEOR forkastede ligeledes klagen som ugrundet. Sagsøgeren anlagde sag ved Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) (den forelæggende ret) til prøvelse af den oprindelige kendelse afsagt af anklagemyndigheden ved nævnte domstol og stadfæstet ved kendelse afsagt af vicechefanklageren ved AEOR.



53. Den forelæggende ret har forklaret, at den enten kan afvise eller forkaste sagen eller give sagsøgeren medhold. I sidstnævnte tilfælde vil dens afgørelse bevirke, at anklagernes kendelser ophæves, og at sagen hjemvises til anklageren. I overensstemmelse med afsnit 2<sup>1</sup> i lov nr. 304/2004 var den ranghøjere anklager, som efterprøvede lovligheden og rigtigheden af den ansvarlige anklagers kendelse, tilknyttet AEOR. Såfremt appellen tages til følge, vil både den anklager, der er ansvarlig for sagen, og den ranghøjere anklager, derfor være tilknyttet den samme særlige AEOR.

54. Under disse omstændigheder finder den forelæggende ret sig forpligtet til at efterprøve, om EU-retten er til hinder for en national lovgivning, hvorved AEOR blev oprettet. Den forelæggende ret har anført, at Kommissionen i MSK-rapporten fra 2018 anbefalede »[o]mgående [at] suspendere gennemførelsen af retsplejelovene og efterfølgende nøddekreter« og at »[r]evidere retsplejelovene under fuld hensyntagen til henstillingerne inden for rammerne af [MSK] og fra Venedigkommissionen og [Greco]«.

55. Den forelæggende ret har bemærket, at hvis det fastslås, at artikel 67, stk. 1, TEUF, artikel 2, første punktum, TEU og artikel 9, første punktum, TEU er til hinder for den omhandlede nationale lovgivning, vil den være nødsaget til at erklære alle de processuelle handlinger, som AEOR har foretaget i hovedsagen, for ugyldige. Den forelæggende ret skal ligeledes tage hensyn til Domstolens svar ved udpegelsen af den kompetente gren af anklagemyndigheden, såfremt appellen tages til følge.

56. Under disse omstændigheder har Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er [MSK], der blev oprettet ved [MSK-beslutningen]Kommissionens beslutning 2006/928/EF af 13. december 2006, og kravene i de rapporter, der udarbejdes inden for rammerne af denne mekanisme, bindende for Rumænien?
- 2) Er artikel 67, stk. 1, TEUF samt artikel 2, første punktum, TEU, og artikel 9, første punktum, TEU til hinder for en national lovgivning, hvorved der oprettes en afdeling af anklagemyndigheden, som har enekompetence til at efterforske enhver overtrædelse begået af dommere eller anklagere?
- 3) Er princippet om EU-rettens forrang, der er fastsat ved dom af 15. juli 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66, og ved Domstolens senere faste praksis, til hinder for en national lovgivning, som gør det muligt for et politisk-retsligt organ såsom Curtea Constituțională a României (forfatningsdomstol, Rumænien) at tilsidesætte det ovenfor nævnte princip ved afgørelser, der ikke kan gøres til genstand for appel?«

#### **D. Sag C-291/19**

57. Ved fire politianmeldelser indgivet i december 2015 og februar 2016 gjorde SO, sagsøgeren, opmærksom på, at fire anklagere havde gjort sig skyldig i embedsmisbrug, og at en advokat, der var medlem af advokatsamfundet i Brașov, havde gjort sig skyldig i handel med indflydelse. Efterfølgende indgav sagsøgeren en politianmeldelse mod to dommere ved Judecătoria Brașov (retten i første instans i Brașov) og Tribunalul Brașov (appeldomstolen i Brașov) og gjorde gældende, at de pågældende retsembedsmænd var medlemmer af en kriminel organisation og traf afgørelser til ugunst for SO i flere sager.

58. Ved kendelse af 8. september 2017 bestemte NDK's afdeling for bekæmpelse af overtrædelser i relation til korruption, at sagen skulle afsluttes.

59. Sagsøgeren indgav en klage over kendelsen af 8. september 2017 til den hierarkisk overordnede anklager, chefanklageren ved NDK's afdeling for bekæmpelse af overtrædelser i relation til korruption. Ved kendelse af 20. oktober 2017 afviste sidstnævnte denne klage som ugrundet.

60. Den 11. september 2018 indgav sagsøgeren en klage over den oprindelige kendelse, som stadfæstet ved kendelsen af 20. oktober 2017, til Curtea de Apel Braşov (appeldomstolen i Braşov, Rumænien), den forelæggende ret.

61. Eftersom proceduren for den forelæggende ret kræver, at en anklager deltager i retsmøderne, har den forelæggende ret anført, at en anklager ved NDK faktisk oprindeligt deltog i retsmøderne. Efter ikrafttrædelsen af ændringerne af lov nr. 304/2004 og dom nr. 3 af 26. februar 2019 afsagt af Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien) erstattede en anklager ved Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Braşov (anklagemyndigheden ved appeldomstolen i Braşov, Rumænien) NDK's anklager under retsmødet.

62. Den forelæggende ret har anført, at fortsættelsen af hovedsagen indebærer, at anklagerne ved AEOR deltager. Den har endvidere anført, at såfremt det fastslås, at sagsøgerens klage er velbegrundet, skal den forelæggende ret hjemvise sagen til AEOR til strafforfølgning. Under disse omstændigheder er den forelæggende ret af den opfattelse, at det er nødvendigt at fastslå, om EU-retten er til hinder for en national lovgivning, hvorved AEOR blev oprettet, henset til Kommissionens MSK-rapport fra 2018. For det tilfælde, at Domstolen finder, at MSK-rapporterne er bindende, ønsker den nationale ret nærmere bestemt at få oplyst omfanget af denne forpligtelse, og om den kun omfatter konklusionerne i sådanne rapporter, eller om den nationale ret også skal tage hensyn til det, der lægges til grund i rapporten, herunder det, der hidrører fra dokumenterne fra Venedigkommissionen og Greco.

63. Under disse omstændigheder har Curtea de Apel Braşov (appeldomstolen i Braşov) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal [MSK], der blev oprettet ved [MSK-beslutningen], anses for en retsakt udstedt af en EU-institution som omhandlet i artikel 267 TEUF, som kan fortolkes af Domstolen?
- 2) Er kravene i de rapporter, der udarbejdes inden for rammerne af denne mekanisme, bindende for Rumænien, især (men ikke alene) hvad angår behovet for at gennemføre lovændringer, som er forenelige med MSK's konklusioner samt med henstillingerne fra Venedigkommissionen og [GRECO]?
- 3) Skal artikel 2, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, [TEU], fortolkes således, at Rumæniens forpligtelse til at opfylde kravene i de rapporter, som udarbejdes inden for rammerne af [MSK], der blev oprettet ved [MSK-beslutningen], er omfattet af medlemsstatens forpligtelse til at overholde retsstatsprincippet?
- 4) Er princippet om domstolenes uafhængighed, der er fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og i artikel 47 i [chartret], som fortolket i [Domstolens] praksis (dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), til hinder for, at [AEOR] oprettes [...] i tilknytning til [Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (anklagemyndigheden ved kassationsdomstol, Rumænien)], henset til reglerne for udnævnelse/afsættelse af de anklagere, der er ansat i denne afdeling, reglerne for udøvelse af funktioner i forbindelse med denne afdeling samt den måde, hvorpå kompetencen fastlægges, herunder det begrænsede antal stillinger i denne afdeling?
- 5) Er artikel 47, stk. 2, i [chartret] vedrørende retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist til hinder for, at [AEOR] oprettes [...] i tilknytning til [Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (anklagemyndigheden ved kassationsdomstol, Rumænien)], henset til reglerne for udøvelse af funktioner i forbindelse med denne afdeling samt den måde, hvorpå kompetencen fastlægges, herunder det begrænsede antal stillinger i denne afdeling?»

## E. Sag C-355/19

64. Sagsøgerne i denne sag er Forummet for Rumænske Dommere, foreningen »Bevægelsen til forsvar for anklageres status« og OL, en fysisk person (herefter »sagsøgerne«).

65. Den 23. januar 2019 anlagde sagsøgerne et annullationssøgsmål ved Curtea de Apel Pitești (appeldomstolen i Pitești) til prøvelse af kendelse nr. 252 af 23. oktober 2018 afsagt af Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Procurorul General al României (lederen af anklagemyndigheden ved kassationsdomstol, herefter »sagsøgte«)<sup>17</sup>. Denne kendelse vedrører AEOR's organisation og funktion. Den blev afsagt på grundlag af lov nr. 207/2018, hvorved AEOR blev oprettet, i henhold til artikel II, stk. 10 og 11, i nøddekret nr. 90/2018.

66. Sagsøgerne har for det første gjort gældende, at denne kendelse er forfatningsstridig under henvisning til den bestemmelse i den rumænske forfatning, hvorefter denne medlemsstat har pligt til at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til de traktater, som den er part i (den rumænske forfatnings artikel 11 og artikel 148, stk. 2). For det andet har de anfægtet dekretets tekst, idet de har gjort gældende, at visse bestemmelser strider mod trindhøjere retsakter (lovgivningen, forfatningen og TEU). Sagsøgerne har nærmere bestemt gjort gældende, at denne kendelse ikke tager hensyn til Kommissionens henstillinger i de rapporter, som udarbejdes inden for rammerne af MSK.

67. Under disse omstændigheder og på grundlag af det samme ræsonnement, som den forelæggende ret har anført i sag C-127/19, har Curtea de Apel Pitești (appeldomstolen i Pitești) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal [MSK], der blev oprettet ved [MSK-beslutningen], anses for en retsakt udstedt af en EU-institution som omhandlet i artikel 267 TEUF, som kan fortolkes af Domstolen?
- 2) Er indholdet, karakteren og varigheden af [MSK], der blev oprettet ved Kommissionens beslutning 2006/928/EF af 13. december 2006, omfattet af anvendelsesområdet for [tiltrædelsestraktaten]? Er kravene i de rapporter, der udarbejdes inden for rammerne af denne mekanisme, bindende for Rumænien?
- 3) Skal artikel 2 TEU fortolkes således, at medlemsstaterne har pligt til at opfylde de retsstatskriterier, som også er fastsat i de rapporter, som udarbejdes inden for rammerne af [MSK], der blev oprettet ved [MSK-beslutningen], såfremt der ved en hasteprocedure oprettes en afdeling af anklagemyndigheden for alene efterforskning af overtrædelser begået inden for retsvæsenet, som særligt er bekymrende i forhold til spørgsmålet om korruptionsbekæmpelse, og som kan anvendes som endnu et instrument til at true og lægge pres på retsembedsmænd?
- 4) Skal artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU fortolkes således, at medlemsstaterne forpligtes til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, således at der ikke foreligger nogen risiko for politisk påvirkning af straffesager vedrørende overtrædelser begået inden for retsvæsenet, såfremt der ved en hasteprocedure oprettes en afdeling af anklagemyndigheden for alene efterforskning af overtrædelser begået inden for retsvæsenet, som særligt er bekymrende i forhold til spørgsmålet om korruptionsbekæmpelse, og som kan anvendes som endnu et instrument til at true og lægge pres på retsembedsmænd?«

17 – Ordinul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nr. 252 din 23 octombrie 2018 privind organizarea și funcționarea în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție.

## F. Retsforhandlingerne for Domstolen

68. Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 21. marts 2019 er sag C-83/19, C-127/19 og C-195/19 blevet forenet. Ved denne afgørelse blev de forelæggende retters begæring om at undergive disse sager den fremskyndede procedure i henhold til artikel 105, stk. 1, i Domstolens procesreglement afvist, men alle tre sager skulle pådømmes forud for andre i henhold til procesreglementets artikel 53, stk. 3.

69. Ved skrivelser af 11. og 20. februar 2019 har sagsøgerne i henholdsvis sag C-83/19 og C-127/19 fremsat begæring om vedtagelse af foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 279 TEUF og procesreglementets artikel 160, stk. 2 og 7. Domstolen svarede, at den ikke havde kompetence til at vedtage sådanne foranstaltninger inden for rammerne af præjudicielle sager.

70. Efter afgørelsen af 8. februar 2019 fra Curtea de Apel Craiova (appeldomstolen i Craiova, Rumænien) henviste Tribunalul Olt (retten i første instans i Olt) ved kendelse af 12. februar 2019 hovedsagen i sag C-83/19 til Tribunalul Mehedinți (retten i første instans i Mehedinți, Rumænien). Tribunalul Olt (retten i første instans i Olt) har dog meddelt Domstolen, at samtlige processkrifter, herunder den præjudicielle forelæggelse, er blevet opretholdt. Efter afgørelsen af 10. juni 2020 fra Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) henviste Curtea de Apel Pitești (appeldomstolen i Pitești) hovedsagen i sag C-127/19 til Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia, Rumænien). Curtea de Apel Pitești (appeldomstolen i Pitești) har meddelt Domstolen, at samtlige processkrifter er blevet opretholdt.

71. Den forelæggende ret i sag C-355/19 har ligeledes anmodet om anvendelse af den fremskyndede procedure. Det blev afvist ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 27. juni 2019. Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 18. september 2019 blev det besluttet, at denne sag samt sag C-291/19 skulle pådømmes forud for andre.

72. I sag C-83/19, C-127/19 og C-195/19 er der indgivet skriftlige indlæg af Inspectia Judiciară, den belgiske, den nederlandske, den polske og den rumænske regering samt Kommissionen. Den svenske regering har indgivet skriftlige indlæg i sag C-83/19 og C-127/19. ØR og foreningen »Bevægelsen til forsvar for anklageres status« har indgivet skriftlige indlæg i sag C-127/19.

73. I sag C-291/19 er der indgivet skriftlige indlæg af den nederlandske, den polske, den rumænske og den svenske regering samt af Kommissionen.

74. I sag C-355/19 har Forummet for Rumænske Dommere, lederen af anklagemyndigheden ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) (herefter »lederen af anklagemyndigheden«), den nederlandske, den polske, den rumænske og den svenske regering samt Kommissionen indgivet skriftlige indlæg.

75. Der blev afholdt et fælles retsmøde den 20. og 21. januar 2020, hvor følgende procesdeltagere afgav mundtlige indlæg: Forummet for Rumænske Dommere, foreningen »Bevægelsen til forsvar for anklageres status«, det øverste retsråd (ØR), OL, lederen af anklagemyndigheden, den belgiske, den danske, den nederlandske, den rumænske og den svenske regering samt Kommissionen.

## IV. Bedømmelse

76. Dette forslag til afgørelse er struktureret på følgende måde. Jeg vil først undersøge de formalitetsindsigelser, der er fremsat i de forskellige sager, der er forelagt Domstolen (A). Jeg vil dernæst redegøre for den gældende EU-ret og de kriterier, på grundlag af hvilke bedømmelsen i de foreliggende sager bør foretages (B). Endelig vil jeg vurdere de omhandlede nationale bestemmelser (C).



## A. Formaliteten med hensyn til de forelagte præjudicielle spørgsmål

77. Forskellige procesdeltagere, der har afgivet indlæg i de forskellige sager, har gjort gældende, at Domstolen ikke bør besvare visse eller alle de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt til præjudiciel afgørelse i de foreliggende sager. De væsentligste »temaer«, der er rejst med hensyn til de forskellige sager, kan i det væsentlige »omgrupperes« således, at de omfatter indsigelser vedrørende Unionens manglende kompetence på de områder, der er omfattet af de forelagte spørgsmål, navnlig 1) retssystemernes interne organisering, 2) Domstolens manglende kompetence til at fortolke MSK-beslutningen, 3) den manglende relevans af Domstolens svar med henblik på afgørelsen af sagerne ved de forelæggende retter, og 4) den omstændighed, at nogle af de forelagte spørgsmål er blevet uden genstand.

78. Alle disse indsigelser er blevet fremsat som formalitetsindsigelser vedrørende de præjudicielle spørgsmål. Det er imidlertid min opfattelse, at argumenterne vedrørende 1) manglende EU-kompetence med hensyn til organiseringen af medlemsstaternes retssystemer og 2) den retlige karakter af MSK i realiteten vedrører vurderingen af Domstolens kompetence.

79. Desuden er disse kompetenceelementer i vidt omfang sammenfaldende med den materielle bedømmelse af disse bestemmelser. Spørgsmålet, om de nationale bestemmelser, der er omhandlet i de foreliggende sager, og som vedrører retssystemets organisering, er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, er uløseligt forbundet med besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål, der specifikt vedrører rækkevidden af, kravene i og virkningerne af artikel 2 og artikel 19, stk. 1, TEU samt chartrets artikel 47<sup>18</sup>. Som Domstolen har fastslået i dommen i sagen A.K. m.fl. med hensyn til lignende argumenter, vedrører disse spørgsmål fortolkningen af de omhandlede bestemmelser, og de falder derfor inden for Domstolens kompetence i henhold til artikel 267 TEUF<sup>19</sup>.

80. Af disse grunde vil jeg behandle begge disse indsigelser mod Domstolens kompetence nedenfor i afsnit B i dette forslag til afgørelse, hvor jeg vil redegøre for, hvilke bestemmelser der faktisk finder anvendelse i de foreliggende sager, og hvilken type undersøgelse der er påkrævet. I dette afsnit, afsnit A i dette forslag til afgørelse, vil jeg kun behandle det, der faktisk synes at være formalitetsindsigelser, som forskellige parter har fremsat med hensyn til de individuelle spørgsmål, der er rejst i hver af sagerne.

81. Jeg bemærker, at den rumænske regering i sit skriftlige indlæg har anført, at de forelagte spørgsmål for størstedelens vedkommende ikke kunne antages til realitetsbehandling i alle de sager, der er forelagt Domstolen<sup>20</sup>. Under retsmødet blev den pågældende regerings standpunkt ændret betydeligt, hvilket – så vidt jeg forstår – skyldtes, at der efter den indtrufne regeringsændring på nationalt plan også var sket en ændring af den nye regerings politik<sup>21</sup>.

82. Den rumænske regering frafaldt imidlertid ikke udtrykkeligt sit skriftlige indlæg under retsmødet og de argumenter, der var fremsat deri vedrørende formaliteten. Jeg fantager derfor, at Domstolen fortsat er forpligtet til at besvare de argumenter, som den rumænske regering har fremført i sit skriftlige indlæg vedrørende formaliteten.

18 – Jf. i denne retning dom af 7.3.2017, X og X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, præmis 37), og af 26.9.2018, Belastingdienst mod Toeslagen (opsættende virkning af appellen) (C-175/17, EU:C:2018:776, præmis 24).

19 – Dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Disciplinærafdelingen ved øverste domstols uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 74).

20 – Specifikt spørgsmål 1) og 2) i sag C-83/19, spørgsmål 1)-3) i sag C-127/19, spørgsmål 1) i sag C-195/19, spørgsmål 1)-3) i sag C-291/19, spørgsmål 1), 2) og 4) i sag C-355/19.

21 – Jf. ligeledes punkt 144, 263, 284 og 285 i dette forslag til afgørelse.

83. Som en fælles optakt til de enkelte sager i dette afsnit bemærkes i denne forbindelse, at det fremgår af fast retspraksis, at det udelukkende tilkommer den nationale ret, som har ansvaret for retsafgørelsen i hovedsagen, at vurdere såvel nødvendigheden af en præjudiciel afgørelse som relevansen af de forelagte spørgsmål. Domstolen er principielt forpligtet til at træffe afgørelse, når spørgsmålene vedrører fortolkningen af EU-retlige bestemmelser. Spørgsmål forelagt til præjudiciel afgørelse er omfattet af en formodning for relevans. Som følge heraf undlader Domstolen kun at træffe afgørelse i begrænsede tilfælde, navnlig når kravene i procesreglementets artikel 94 ikke er opfyldt, eller når det klart fremgår, at den pågældende fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten, eller når spørgsmålene er af hypotetisk karakter<sup>22</sup>. Det er i lyset af disse principper, at jeg vil vurdere formalitetsindsigelseerne i de foreliggende sager.

### 1. C-83/19

84. Der er fremsat to sæt formalitetsindsigelse vedrørende denne sag. Det første vedrører spørgsmålenes manglende nødvendighed eller relevans for hovedsagen. Det andet vedrører antagelsen om, at sagen har mistet sin genstand.

85. For det første har *Inspectia Judiciară* gjort gældende, at de spørgsmål, der er stillet i sag C-83/19, ikke er relevante for bedømmelsen af hovedsagen. Dette argument blev med hensyn til det første og det andet spørgsmål ligeledes fremført af den rumænske regering i dens skriftlige indlæg, i tilslutning til, at det blev anført, at den forelæggende ret ikke havde redegjort for grundene til, at anmodningen om præjudiciel afgørelse efter dens opfattelse var nødvendig.

86. For det andet har Kommissionen anført, at hovedsagerne har mistet deres genstand, og at spørgsmålene derfor ikke længere er relevante. Kommissionen har gjort gældende, at Lucian Netejoru den 15. maj 2019 af ØR's plenum blev udnævnt til chefinspektør for *Inspectia Judiciară* for en ny mandatperiode på tre år på grundlag af bestemmelserne i lov nr. 317/2004. Kommissionen er af den opfattelse, at de forelagte spørgsmål derfor har mistet deres relevans. Den efterfølgende udnævnelse af den samme person på grundlag af en lovligt afholdt udvælgelsesprocedure vil bringe ethvert indgreb i domstolens uafhængighed fra den udøvende myndigheds side til ophør.

87. Hvad angår den manglende evne til at repræsentere *Inspectia Judiciară* inden den 15. maj 2019, herunder tidspunktet for Lucian Netejorus indlæg på vegne af *Inspectia Judiciară*, er Kommissionen af den opfattelse, at situationen kunne afhjælpes gennem artikel 82, stk. 1, i *Codul de procedură civilă al României* (den rumænske civile retsplejelov). Det fremgår af denne bestemmelse, at »retten, når den konstaterer, at der ikke er ført bevis for, at den person, som har handlet på vegne af en part, repræsenterer denne part, indrømmer en kort frist til at afhjælpe denne mangel [...]«. Som følge heraf er spørgsmålene forelagt til præjudiciel afgørelse hypotetiske og bør afvises.

88. Efter min opfattelse er ingen af formalitetsindsigelseerne overbevisende.

89. For det første har den forelæggende ret redegjort for, hvilken relevans de forelagte spørgsmål har for hovedsagen. Ifølge forelæggelsesafgørelsen skal den nationale ret i henhold til de nationale processuelle bestemmelser *indledningsvis* tage stilling til de formalitetsindsigelse, der kan gøre det overflødigt at optage beviser eller at undersøge sagens realitet<sup>23</sup>. I denne fase er hovedsagen netop blevet standset på grund af denne formalitetsindsigelse, som er baseret på, at Lucian Netejoru, der i sin egenskab af chefinspektør, i henhold til nøddekret nr. 77/2018, som repræsentant for *Inspectia Judiciară* var svarskriftets signatar, savnede repræsentationsbeføjelse.

22 – Jf. f.eks. dom af 25.7.2018, *Confédération paysanne* m.fl. (C-528/16, EU:C:2018:583, præmis 72 og 73 og den deri nævnte retspraksis), eller af 1.10.2019, *Blaise* m.fl. (C-616/17, EU:C:2019:800, præmis 35).

23 – Artikel 248 i *Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă* (lov nr. 134/2010 om den civile retspleje), offentliggjort på ny i *Monitorul Oficial nr. 247 af 10.4.2015*.

90. Det er temmelig klart, hvilken form for »dominoeffekt« Domstolens eventuelle svar kunne have på sagen ved den nationale ret. Hvis formalitetsindsigelsen tages til følge af den forelæggende ret, ville dette medføre, at svarskriftet og – som en indirekte følge heraf – de heri påberåbte beviser og indsigelser bortfalder. Denne afgørelse ville klart have følger for bedømmelsen af hovedsagen ved den nationale ret, for så vidt angår søgsmålet fra Forummet for Rumænske Dommere med påstand om pålæg om meddelelse af visse oplysninger fra *Inspectia Judiciară*.

91. Jeg medgiver, at indholdet af de forelagte spørgsmål, der er rejst i denne sag, faktisk ligger noget fjernt fra hovedsagens primære genstand, som fortsat er tvisten vedrørende anmodningen om oplysninger. Desuden kan det forekomme noget konstrueret inden for rammerne af en sådan hovedsag i materiel henseende at åbne hele spørgsmålet om den potentielt problematiske udnævnelse af chefspektøren.

92. Den tvist, vedrørende hvilken Domstolens stillingtagen ønskes, er imidlertid det indledende spørgsmål vedrørende karakteren af Lucian Netejorus repræsentation, der er rejst som en indsigelse i tvisten i hovedsagen. Den omstændighed, at denne sag vedrører et indledende spørgsmål, indebærer ikke, at anmodningen om præjudiciel afgørelse mangler relevans og derfor ikke kan antages til realitetsbehandling. Ved vurderingen af, om et forelagt spørgsmål er nødvendigt, før en forelæggende ret »afsiger sin dom« som omhandlet i artikel 267, andet afsnit, TEUF, har Domstolen således anlagt en vid fortolkning af dette begreb. Det omfatter navnlig »hele processen, der leder frem til den forelæggende rets dom, for at Domstolen skal kunne tage stilling til fortolkningen af alle de EU-retlige processuelle bestemmelser, som den forelæggende ret har pligt til at anvende med henblik på at afsige sin dom«<sup>24</sup>. Denne fortolkning har gjort det muligt at antage processuelle spørgsmål vedrørende hele processen med henblik på dommens tilblivelse til realitetsbehandling, herunder alle spørgsmål vedrørende betalingen af sagsomkostningerne eller bevisoptagelse<sup>25</sup>. Endvidere har Domstolen tidligere traditionelt været ganske storsindet, idet den ikke alt for indgående har undersøgt den materielle nærhed af de spørgsmål, der var rejst med hensyn til hovedsagen<sup>26</sup>.

93. For det andet skal Kommissionens indsigelse ligeledes forkastes. Ifølge fast retspraksis forudsætter den præjudicielle procedure ganske vist, at der *reelt verserer* en retssag for den nationale domstol<sup>27</sup>. Dette betyder, at hvis sagens genstand er bortfaldet, således at de forelagte spørgsmål er hypotetiske eller uden forbindelse med en konkret tvist, beslutter Domstolen, at det er uforholdsmæssigt at træffe afgørelse om anmodningen om præjudiciel afgørelse<sup>28</sup>.

94. I den foreliggende sag er der i de sagsakter, som Domstolen råder over, imidlertid intet, der tyder på, at enten formalitetsindsigelsen i hovedsagerne eller selve hovedsagerne har mistet deres genstand. Der er ingen bekræftelse af, at den efterfølgende lovlige udnævnelse af Lucian Netejoru til stillingen som chefspektør ville indvirke på gyldigheden af de repræsentationshandlinger, der blev foretaget inden denne udnævnelse.

24 – Dom af 17.2.2011, *Weryński* (C-283/09, EU:C:2011:85, præmis 42).

25 – *Ibidem*, præmis 35-45. Jf. ligeledes vedrørende de forskellige konstellationer, hvor spørgsmål vedrørende problemstillinger som f.eks. fordelingen af sagsomkostninger kan antages til realitetsbehandling, mit forslag til afgørelse *Pegaso og Sistemi di Sicurezza* (C-521/18, EU:C:2020:306, punkt 58 ff.).

26 – For et nyere eksempel i den allerede nævnte dom af 1.10.2019, *Blaise m.fl.* (C-616/17, EU:C:2019:800, præmis 31-39), vedrørte sagen ved den nationale ret, der gav anledning til de pågældende præjudicielle spørgsmål, med hensyn til realiteten en straffesag for forsætlig ødelæggelse af ejendom. I denne forbindelse vurderede Domstolen en række temmelig komplekse spørgsmål om gyldigheden af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21.10.2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414/EØF og godkendelsen af glyphosat, som ligeledes kunne anses for i materiel henseende at ligge noget fjernt fra de faktiske spørgsmål, der var forelagt den nationale ret.

27 – Jf. f.eks. dom af 19.6.2018, *Gnandi* (C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 31).

28 – Jf. f.eks. kendelse af 10.1.2019, *Mahmood m.fl.* (C-169/18, EU:C:2019:5, præmis 25 og 26), af 2.5.2019, *Faggiano* (C-524/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:399, præmis 23 og 24), og af 1.10.2019, *YX* (fremsendelse af en dom til den medlemsstat, hvor den domfældte er statsborger) (C-495/18, EU:C:2019:808, præmis 23-26).



95. Selv om Domstolen værdsætter Kommissionens bistand med hensyn til at identificere, hvilken national ret der eventuelt finder anvendelse på området, tilkommer det ikke Domstolen at fortolke disse bestemmelser. Endvidere fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret anser sig for at være forpligtet til at tage stilling til formalitetsindsigelsen fra sagsøgeren, og at den skal vurdere lovligheden af repræsentationen af *Inspectia Judiciară i forbindelse med svarskriftets indlevering*<sup>29</sup>. Ud fra denne synsvinkel, hvis rigtighed det udelukkende tilkommer den/de nationale ret/retter at efterprøve, betyder den omstændighed, at en given person blev udnævnt til samme stilling *efter dette tidspunkt*, måske ikke, at den tidligere manglende egenskab som repræsentant afhjælpes.

96. På baggrund af ovenstående betragtninger er det min opfattelse, at de i sag C-83/19 forelagte spørgsmål faktisk kan antages til realitetsbehandling.

## 2. C-127/19 og C-355/19

97. I sag C-127/19 har den rumænske regering i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at det første, det andet og det tredje spørgsmål vedrørende den retlige karakter og retsvirkningerne af MSK-beslutningen ikke har nogen sammenhæng med realiteten i tvisten i hovedsagen. ØR har fremsat en generel formalitetsindsigelse vedrørende alle de i sag C-127/19 forelagte spørgsmål og ligeledes gjort gældende, at den forelæggende rets spørgsmål ikke vedrører fortolkningen af EU-retten, men i stedet opfordrer Domstolen til at anvende EU-retten på den omhandlede sag og indhente en rådgivende udtalelse om nationale bestemmelser. Under retsmødet har ØR tilføjet, at spørgsmålene ikke er relevante for realiteten i tvisten i hovedsagen, som vedrører lovligheden af de to forvaltningsakter, der er vedtaget af ØR, og ikke den lov, hvorved AEOR blev oprettet. Da den forelæggende ret ikke har kompetence med hensyn til den analyse af national ret, der verserer for *Curtea Constituțională a României* (den rumænske forfatningsdomstol), skal spørgsmålene afvises.

98. I sag C-355/19 har den rumænske regering i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at den forelæggende ret ikke har godtgjort, at det første, det andet og det fjerde spørgsmål er relevante for hovedsagen.

99. Sag C-127/19 vedrører annullationen af afgørelse nr. 910 og nr. 911 af 19. september 2018 vedtaget af ØR's plenum. Den forelæggende ret har anført, at disse retsakter blev vedtaget med henblik på at gennemføre de ændringer, der blev indført ved lov nr. 207/2018, og at disse retsakter derfor har til formål at fremme AEOR's funktion. I denne forbindelse finder den forelæggende ret det nødvendigt at præcisere fortolkningen af MSK, artikel 2 TEU, artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU samt chartrets artikel 47 med henblik på at træffe afgørelse om, hvorvidt disse bestemmelser er forenelige med oprettelsen af AEOR ved lov nr. 207/2018. Denne lov udgør retsgrundlaget for de retsakter, der påstås annulleret i hovedsagen.

100. Det fremgår af disse forklaringer, at der er en klar funktionel forbindelse mellem de i hovedsagen omhandlede retsakter og lov nr. 207/2018 om oprettelsen af AEOR. En konstatering af, at oprettelsen af AEOR er uforenelig med EU-retten, vil uundgåeligt indvirke på vurderingen af de forvaltningsakter, der er omtvistede i hovedsagen. Hvis grundlaget anses for at være uforeneligt, vil det samme – forenklet sagt – være tilfældet med hensyn til de efterfølgende retsakter til gennemførelse af dette grundlag.

101. Dette viser efter min opfattelse klart, hvordan de i sag C-127/19 forelagte spørgsmål er relevante for annullationssøgsmålet ved den forelæggende ret i hovedsagen. De formalitetsindsigelser, der er fremsat i den foreliggende sag, skal derfor forkastes.

29 – Den nationale ret har anført, at følgende fremgår af artikel 208, stk. 2, i den rumænske civile retsplejelov: »Hvis svarskriftet ikke indleveres inden for den i loven fastsatte frist, fortaber sagsøgte sin ret til at føre beviser og til at fremsætte indsigelser, der ikke vedrører ufravigelige procesforudsætninger, medmindre andet er bestemt i loven.«

102. På tilsvarende måde vedrører sag C-355/19 annullation af en forvaltningsakt, der er vedtaget med henblik på at gennemføre de ved lov nr. 207/2018 indførte ændringer og fremme AEOR's funktion. I denne forbindelse finder den forelæggende ret det nødvendigt at præcisere fortolkningen af MSK, artikel 2 TEU, artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 19, stk. 1, TEU samt chartrets artikel 47 med henblik på at træffe afgørelse om, hvorvidt disse bestemmelser er forenelige med oprettelsen af AEOR ved lov nr. 207/2018, som ligger til grund for vedtagelsen af de retsakter, der påstås annulleret i hovedsagen.

103. Disse spørgsmål kan antages til realitetsbehandling af de samme grunde som grundene i sag C-127/19: Der er også her tale om gennemførelseslogikken. Hvis grundlaget – nemlig oprettelsen af AEOR ved lov nr. 207/2018 – faktisk blev anset for at være uforeneligt, ville samme skæbne overgå den i hovedsagen omhandlede forvaltningsakt, der blev vedtaget til gennemførelse heraf.

104. Følgelig kan det første, det andet og det fjerde spørgsmål i sag C-355/19 også antages til realitetsbehandling.

### **3. C-195/19 og C-291/19**

105. I sit skriftlige indlæg har den rumænske regering bestridt, at det første spørgsmål i sag C-195/19 og det første, det andet og det tredje spørgsmål i sag C-291/19 kan antages til realitetsbehandling. Efter denne regerings opfattelse er disse spørgsmål vedrørende den retlige karakter af MSK-beslutningen og Kommissionens rapporter ikke relevante for hovedsagerne i disse sager.

106. Sag C-195/19 vedrører en verserende sag, som drejer sig om en dommers strafferetlige ansvar. Den forelæggende ret har anført, at såfremt appellen tages til følge, vil både den anklager, der er ansvarlig for sagen, og den ranghøjere anklager, der har opsyn med denne anklager, være tilknyttet den samme særlige AEOR. Det er på denne baggrund, at den forelæggende ret finder sig forpligtet til at efterprøve, om EU-retten er til hinder for en national lovgivning, hvorved AEOR blev oprettet. Den har med henblik herpå rejst spørgsmål om foreneligheden af denne nationale lovgivning med MSK og – i det andet spørgsmål i sag C-195/19 – ligeledes med artikel 2 TEU. Den forelæggende ret har bemærket, at hvis det fastslås, at EU-retten er til hinder for den omhandlede nationale lovgivning, hvorved AEOR blev oprettet, vil en sådan konstatering føre til, at alle de processuelle handlinger, som AEOR har foretaget i hovedsagen, skal erklæres ugyldige. Den forelæggende ret skal ligeledes tage hensyn til Domstolens svar ved udpegelsen af den kompetente gren af anklagemyndigheden, såfremt appellen tages til følge.

107. Disse grunde viser klart relevansen for hovedsagen af det første og det andet spørgsmål i sag C-195/19, for så vidt som det andet spørgsmål vedrører artikel 2 TEU.

108. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt det første, det andet og det tredje spørgsmål i sag C-291/19 kan antages til realitetsbehandling, har den forelæggende ret begrundet relevansen af de forelagte spørgsmål i denne sag med den omstændighed, at fortsættelsen af hovedsagen indebærer, at anklagerne ved AEOR deltager. Det er derfor nødvendigt at fastslå, hvorvidt EU-retten er til hinder for en national lovgivning, hvorved AEOR blev oprettet. Hvis den forelæggende ret fastslår, at sagsøgerens klage er velbegrundet, skal den forelæggende ret hjemvise sagen til AEOR til strafforfølgning.

109. På baggrund af disse præciseringer mener jeg af de samme grunde, som netop anført ovenfor i forbindelse med det første spørgsmål og til dels det andet spørgsmål i sag C-195/19, at det første, det andet og det tredje spørgsmål i sag C-291/19 ligeledes kan antages til realitetsbehandling.

110. Jeg er imidlertid enig med den rumænske regering i, at det andet spørgsmål i sag C-195/19, for så vidt som det vedrører artikel 9 TEU og artikel 67, stk. 1, TEUF, samt det tredje spørgsmål i denne sag, skal afvises. Hvad angår det tredje spørgsmål i sag C-195/19 har den rumænske regering gjort gældende, at et spørgsmål om, hvorvidt forrangsprincippet er til hinder for en national lovgivning, der gør det muligt for Curtea Constituțională (fatningsdomstol) at tilsidesætte dette princip ved afgørelser, der ikke kan appelleres, har en »teoretisk og generel« karakter og som sådan ikke har nogen sammenhæng med realiteten i tvisten i hovedsagen.

111. Hvad angår det andet spørgsmål i sag C-195/19 indeholder forelæggelsesafgørelsen ingen forklaring på, hvordan artikel 9 TEU (som proklamerer princippet om lighed mellem unionsborgere) og artikel 67, stk. 1, TEUF (hvorefter Unionen udgør et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed) specifikt kunne være relevante for den foreliggende sag. For så vidt som der i dette spørgsmål henvises til disse bestemmelser, er det ikke i overensstemmelse med kravene i procesreglementets artikel 94. Ifølge fast retspraksis er det således nødvendigt, at den nationale ret i det mindste i et vist omfang angiver begrundelsen for valget af de EU-retlige bestemmelser, som den ønsker fortolket, og i et vist omfang angiver den forbindelse, som efter dens opfattelse består mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i den sag, der verserer for den<sup>30</sup>.

112. Det tredje spørgsmål i sag C-195/19 er efter min opfattelse behæftet med samme fejl og samtidig behæftet med endnu én. For det første er dette spørgsmål, som den rumænske regering med rette har anført, også langt fra at opfylde kravene i procesreglementets artikel 94. Med dette spørgsmål ønskes det nærmere bestemt oplyst, om princippet om forrang er til hinder for en national lovgivning, som gør det muligt for Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) i det væsentlige at tilsidesætte dette princip ved afgørelser, der ikke kan gøres til genstand for appel. I forelæggelsesafgørelsen nævnes imidlertid ikke på noget sted de specifikke bestemmelser, eller hvorfor de er problematiske. Den forelæggende ret har blot citeret nogle uddrag af domme afsagt af Curtea Constituțională (forfatningsdomstol), hvori denne domstol tager stilling til MSK i forskellige sager, uden at anføre nogen sammenhæng eller give nogen forklaring på, om disse domme vedrører nationale bestemmelser, der er knyttet til hovedsagen.

113. For det andet indeholder dette spørgsmål, således som det er formuleret, ligeledes en (faktisk ikke helt flatterende) implicit vurdering af praksis fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) og opfordrer Domstolen til at bekræfte en vis fortolkning af denne retspraksis i forskellige urelaterede procedurer, hvorom der kun givet få (selektive) oplysninger, og der rejses herved tvivl om en højstående national domstols institutionelle myndighed. Noget sådant tilkommer imidlertid absolut ikke Domstolen i forbindelse med den præjudicielle procedure<sup>31</sup>.

114. Jeg er derfor af den opfattelse, at det andet forelagte spørgsmål i sag C-195/19, for så vidt som det vedrører artikel 9 TEU og artikel 67, stk. 1, TEUF, samt det tredje forelagte spørgsmål i samme sag ikke kan antages til realitetsbehandling.

#### **4. Foreløbig konklusion vedrørende formaliteten**

115. Det er min opfattelse, at det andet præjudicielle spørgsmål i sag C-195/19, for så vidt som det vedrører artikel 9 TEU og artikel 67, stk. 1, TEUF, samt det tredje præjudicielle spørgsmål i samme sag skal afvises. De øvrige forelagte spørgsmål, der er rejst i de fem foreliggende sager, kan efter min opfattelse antages til realitetsbehandling.

30 – Jf. f.eks. dom af 10.3.2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, præmis 115), eller kendelse af 12.5.2016, Security Service m.fl. (C-692/15 – C-694/15), EU:C:2016:344, præmis 20).

31 – Jf. på tilsvarende måde med hensyn til spørgsmål med tilsvarende ordlyd fra en national ret mit forslag til afgørelse Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:340, punkt 36 og 50).

116. For klarhedens skyld vil jeg imidlertid omgruppere alle de spørgsmål, der er stillet i de foreliggende sager, til spørgsmål vedrørende gældende ret, som – når de er afgjort – vil udgøre rammen for de to materielle elementer, der behandles i de foreliggende sager.

117. For det første har de forelæggende retter i de foreliggende sager formuleret deres spørgsmål med hensyn til en række EU-retsakter. På den ene side er der spørgsmål vedrørende karakteren, den retlige værdi og retsvirkningerne af MSK<sup>32</sup>, og om de omhandlede nationale regler er omfattet af denne mekanisme<sup>33</sup>. På den anden side vedrører spørgsmålene ligeledes fortolkningen af chartrets artikel 47 samt artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 2 TEU og artikel 4, stk. 3, TEU<sup>34</sup>.

118. For det andet er de spørgsmål, der vedrører den korrekte retlige ramme for bedømmelsen, rejst med henblik på at opnå en fortolkning af EU-retten, der gør det muligt for nationale retter at vurdere, om de omhandlede nationale bestemmelser, der vedrører den foreløbige udpegning af ledelsen i *Inspekția Judiciară*<sup>35</sup> og oprettelsen af AEOR<sup>36</sup>, er forenelige med disse EU-regler.

119. I resten af dette forslag til afgørelse vil jeg derfor først undersøge de relevante EU-retlige bestemmelser (MSK-beslutningen, chartrets artikel 47 og artikel 2 og artikel 19, stk. 1, TEU) og de kriterier, som de fastlægger med henblik på de foreliggende sager (B). Dernæst vil jeg anvende de krav, der følger af disse bestemmelser, inden for rammerne af de omhandlede nationale bestemmelser for at bistå de forelæggende retter i forbindelse med de materielle spørgsmål, der verserer for dem (C).

## B. Relevant EU-ret og kriterier

### 1. MSK

120. I de forskellige forelæggelsesafgørelser i alle de sager, der behandles i dette forslag til afgørelse, er der rejst flere spørgsmål vedrørende karakteren, den retlige værdi og retsvirkningerne af MSK-beslutningen og de rapporter, der er vedtaget på grundlag heraf.

121. Er MSK-beslutningen og Kommissionens rapporter, der er vedtaget på grundlag heraf, for det første retsakter udstedt af Unionens institutioner i forhold til artikel 267 TEUF, og kan Domstolen fortolke dem<sup>37</sup>? Er indholdet, karakteren og varigheden af MSK for det andet omfattet af tiltrædelsestraktatens anvendelsesområde<sup>38</sup>? De forelæggende retter ønsker for det tredje oplyst, om kravene i MSK<sup>39</sup> og i Kommissionens rapporter, der udarbejdes inden for rammerne af MSK, er

32 – Spørgsmål 1) og 2) i sag C-83/19, C-127/19, C-291/19 og C-355/19 samt spørgsmål 1) i sag C-195/19.

33 – Efter min opfattelse er dette det, som de forelæggende retter spørger om med spørgsmål 4) i sag C-83/19 samt spørgsmål 3) i sag C-127/19, C-291/19 og C-355/19. De forelæggende retter ønsker nærmere bestemt oplyst, om medlemsstaterne har pligt til at opfylde retsstatskriterierne i henhold til artikel 2 TEU, og om disse krav, der ligeledes er fastsat i MSK-beslutningen og MSK-rapporterne, skal fortolkes således, at de er til hinder for de omhandlede nationale foranstaltninger. Jf. punkt 121 og 173 i dette forslag til afgørelse.

34 – Spørgsmål 3) i sag C-83/19, spørgsmål 4) og 5) i sag C-127/19, spørgsmål 2) i sag C-195/19, for så vidt som det vedrører artikel 2 TEU, spørgsmål 4) og 5) i sag C-291/19 og spørgsmål 4) i sag C-355/19.

35 – Spørgsmål 3) i sag C-83/19.

36 – Spørgsmål 4) og 5) i sag C-127/19 og C-291/19, spørgsmål 2) i sag C-195/19 og spørgsmål 4) i sag C-355/19.

37 – Spørgsmål 1) i sag C-83/19, C-127/19, C-291/19 og C-355/19.

38 – Første del af spørgsmål 2) i sag C-83/19, C-127/19 og C-355/19.

39 – Spørgsmål 1) i sag C-195/19.



bindende<sup>40</sup>. For det fjerde ønskes det ligeledes oplyst, om artikel 2 TEU, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, TEU, skal fortolkes således, at Rumæniens forpligtelse til at opfylde kravene i MSK-rapporterne er omfattet af forpligtelsen til at overholde retsstatsprincippet<sup>41</sup>, og om denne forpligtelse omfatter den foreløbige udpegning af ledelsen i *Inspectia Judiciară*<sup>42</sup> og oprettelsen af AEOR<sup>43</sup>.

122. Jeg vil behandle alle disse spørgsmål hver for sig på følgende måde. For det første vil jeg indledningsvis bekræfte, at MSK-beslutningen og de rapporter, som Kommissionen har vedtaget på grundlag heraf, faktisk udgør EU-retsakter, a). Endvidere vil jeg undersøge, om tiltrædelsestraktaten er den rette hjemmel for MSK-beslutningen, b). Derefter vil jeg behandle spørgsmålet om den retlige værdi og retsvirkningerne af MSK og af Kommissionens rapporter, der er vedtaget inden for rammerne heraf, c). Og endelig vil jeg afslutte dette afsnit ved at undersøge, om de i de foreliggende sager omhandlede nationale foranstaltninger er omfattet af anvendelsesområdet for MSK, d).

#### **a) Er MSK-beslutningen og MSK-rapporterne EU-retsakter?**

123. Alle procesdeltagere, der har afgivet indlæg om dette punkt<sup>44</sup>, er – med undtagelse af ØR – enige i, at dette spørgsmål skal besvares bekræftende. ØR har i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at MSK-beslutningen var et samarbejdsinstrument fra Kommissionens side og ikke en retsakt, der kan henhøre under Domstolens kompetence i henhold til artikel 267 TEUF. Under retsmødet har dette organ imidlertid præciseret, at MSK-beslutningen er en bindende retsakt, selv om de heri indeholdte henstillinger ikke er bindende.

124. Efter min opfattelse er der ingen tvivl om, at uanset spørgsmålet om den potentielt bindende karakter af MSK-beslutningen og de rapporter, der er vedtaget på grundlag heraf, er begge EU-retsakter, og at Domstolen har kompetence til at fortolke dem inden for rammerne af den præjudicielle procedure i henhold til artikel 267 TEUF.

125. For det første udgør MSK-beslutningen en afgørelse som omhandlet i artikel 288, stk. 4, TEUF. Den blev vedtaget af Kommissionen på grundlag af tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38. Jeg kan ikke se, hvorfor den ikke derfor kunne være en »retsakt udstedt af institutionerne« som omhandlet i artikel 267 TEUF.

126. For det andet gælder det samme for de rapporter, som Kommissionen har vedtaget på grundlag af MSK-beslutningen. Når der ses bort fra spørgsmålet om deres (ikke)bindende karakter, som er et andet spørgsmål, tillægger artikel 267 TEUF Domstolen en kompetence til *uden undtagelse* at afgøre præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af *retsakter fra Unionens institutioner*<sup>45</sup>. Domstolens kompetence er derfor ikke begrænset til de retsakter, der har bindende retsvirkninger<sup>46</sup>, hvilket er blevet bekræftet ved forskellige lejligheder, hvor Domstolen har truffet afgørelse om fortolkningen af henstillinger eller andre, atypiske soft law-retsakter i præjudicielle afgørelser<sup>47</sup>.

40 – Anden del af spørgsmål 2) i sag C-83/19, C-127/19 og C-355/19 samt spørgsmål 1) i sag C-195/19 og det andet spørgsmål i sag C-291/19.

41 – Spørgsmål 3) i sag C-127/19 og C-291/19.

42 – Spørgsmål 4) i sag C-83/19.

43 – Spørgsmål 3) i sag C-355/19.

44 – Foreningen »Bevægelsen til forsvar for anklageres status«, Forummet for Rumænske Dommere, lederen af anklagemyndigheden, Kommissionen samt den belgiske, den nederlandske, den rumænske og den svenske regering.

45 – Jf. f.eks. dom af 13.12.1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, præmis 8), og af 13.6.2017, Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448, præmis 30).

46 – Dom af 27.10.2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

47 – F.eks. dom af 13.12.1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, præmis 9 og den deri nævnte retspraksis), for nylig bekræftet i dom af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen (C-16/16 P, EU:C:2018:79, præmis 44).

127. Som følge heraf skal det første spørgsmål i sagerne C-83/19, C-127/19, C-291/19 og C-355/19 besvares med, at MSK-beslutningen samt de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag heraf, er retsakter udstedt af en EU-institution som omhandlet i artikel 267 TEUF og derfor kan fortolkes af Domstolen i henhold til denne bestemmelse.

### **b) Er tiltrædelsestraktaten den rette hjemmel?**

128. Med flere af de forelagte spørgsmål ønskes oplyst, om »indholdet, karakteren og varigheden« af MSK er omfattet »af anvendelsesområdet for« tiltrædelsestraktaten<sup>48</sup>. Efter min opfattelse har disse spørgsmål i det væsentlige til formål at afklare, om MSK-beslutningen med sin nuværende karakter, rækkevidde og form gyldigt kunne have været baseret på tiltrædelsestraktaten. Med denne formulering nærmer spørgsmålet om fortolkning sig næsten en ikkeanerkendt anfægtelse af gyldigheden af en EU-retsakt<sup>49</sup>.

129. På grundlag af de argumenter, der er fremført under den foreliggende sag, ser jeg ingen grund til, at den nuværende MSK-beslutning ikke kunne være vedtaget på grundlag af tiltrædelsestraktaten og tiltrædelsesakten for Rumænien og Bulgarien. Dette gælder med hensyn til dens formelle hjemmel; 1), dens indhold og formål; 2) og dens varighed; 3).

#### *1) Formel hjemmel*

130. Hvad angår den *formelle hjemmel* blev MSK-beslutningen vedtaget som en beskyttelsesforanstaltning i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38. Tiltrædelsestraktatens artikel 4, stk. 3, bemyndiger EU-institutionerne til inden de berørte medlemsstaters tiltrædelse at vedtage de foranstaltninger, der bl.a. er fastsat i tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38. I henhold til disse bestemmelser, de såkaldte »beskyttelsesklausuler«, træder disse foranstaltninger i kraft med forbehold af tiltrædelsestraktatens ikrafttræden og da på datoen herfor. Tiltrædelsestraktatens artikel 2, stk. 2, præciserer, at bestemmelserne i denne akt udgør en integrerende del af denne traktat.

#### *2) Indhold og formål*

131. Med hensyn til indholdet af de foranstaltninger, der kan træffes på grundlag af tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38, giver disse bestemmelser Kommissionen beføjelse til efter anmodning fra en medlemsstat henholdsvis på eget initiativ at træffe »passende foranstaltninger« i to situationer.

132. For det første kan artikel 37, »sikkerhedsmekanismen vedrørende det indre marked«, udløses, hvis Rumænien undlader at opfylde tilsagn, der er givet under tiltrædelsesforhandlingerne, hvilket volder alvorlig skade for det indre markeds funktion eller medfører overhængende fare herfor. For det andet kan artikel 38 udløses, såfremt der er alvorlige mangler eller overhængende fare for sådanne mangler i gennemførelsen eller anvendelsen af samarbejdsinstrumenter og afgørelser vedrørende gensidig anerkendelse på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed<sup>50</sup>.

133. En undersøgelse af MSK-beslutningens formål og indhold viser, at den let kan omfattes af den type af foranstaltninger, der er omhandlet i tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38.

48 – Første del af spørgsmål 2) i sag C-83/19, C-127/19 og C-355/19.

49 – Såfremt Domstolen ikke skulle ønske at tilslutte sig denne fortolkning af første punktum i spørgsmål 2) i sag C-83/19, C-127/19 og C-355/19, ville den anden mulighed være at omformulere dette spørgsmål således, at det kun ønskes oplyst, hvorvidt kravene i MSK og i de rapporter, der er vedtaget på grundlag heraf, er bindende for Rumænien. I betragtning af formålet med disse spørgsmål, synes dette faktisk at være de forelæggende retters hovedfokus.

50 – Begge disse bestemmelser er gengivet ovenfor i punkt 7 og 8 i dette forslag til afgørelse.

134. Hvad angår MSK-beslutningens *formål* henvises der i dens fjerde betragtning til de mangler, der kan berettiggende anvendelsen af beskyttelsesforanstaltningerne i tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38. Det fremgår af betragtningen, at skønt Kommissionen havde noteret, at Rumænien havde gjort fremskridt med at afslutte forberedelserne til EU-medlemskabet, havde den i sin rapport af 26. september 2006<sup>51</sup> påpeget »visse udestående problemer«, specielt vedrørende retsvæsenets og de retshåndhævende instansers ansvarlighed og effektivitet. Yderligere forbedringer blev anset for nødvendige for at sikre deres kapacitet til »at gennemføre og anvende de foranstaltninger, der er vedtaget med henblik på oprettelsen af det indre marked og et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed«. Efter i femte betragtning at have erindret om, at foranstaltningerne i tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38 kunne træffes, hvis der er »overhængende fare«, anså Kommissionen en sådan fare for at foreligge. Det fremgår således af sjette betragtning, at de »udestående problemer« med hensyn til retsvæsenets og de retshåndhævende instansers ansvarlighed og effektivitet gør det berettiget at oprette MSK med henblik på at vurdere Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption.

135. Begrundelsen for MSK er således baseret på, at der er overhængende fare for det indre markeds funktion og for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed på grund af de konstaterede mangler ved retsvæsenet og bekæmpelsen af korruption i Rumænien. Dette formål synes at være fuldt ud i overensstemmelse med tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38.

136. Med hensyn til *indholdet* af de foranstaltninger, der kan træffes på grundlag af disse bestemmelser, fremgår det for det andet af ordlyden af både tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38, at udtrykket »foranstaltninger« er tilstrækkeligt bredt til at omfatte en retsakt som MSK-beslutningen. Ingen af bestemmelserne indeholder en udtømmende liste over de foranstaltninger, der kan træffes på grundlag heraf. Den eneste foranstaltning, der udtrykkeligt er nævnt, er suspensionen af den gensidige anerkendelse i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 38. Tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38 fastsætter således kun negative grænser, som foranstaltningerne skal overholde – foranstaltningerne skal overholde proportionalitetsprincippet og må ikke have karakter af forskelsbehandling.

137. Hvis både tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38 lovligt kan anvendes til (i sidste ende) at suspendere den gensidige anerkendelse eller visse dele af det indre marked og heller ikke indeholder en udtømmende liste over de foranstaltninger, der kan vedtages på grundlag heraf, er ikke kun én foranstaltning mulig, men snarere en række foranstaltninger. Hvis det med andre ord er muligt at suspendere, må det ligeledes være muligt – under betegnelsen proportionalitet, der udtrykkeligt er foreskrevet i denne bestemmelse – så meget desto mere blot at fastsætte en meget lempeligere og i denne henseende meget mere forholdsmæssig foranstaltning i form af en mekanisme for samarbejde og kontrol. Den omstændighed, at der kan træffes supplerende og mere restriktive foranstaltninger til gennemførelse af artikel 37 og 38, ændrer ikke ved det forhold, at allerede mindre strenge foranstaltninger, såsom MSK, kan vedtages på grundlag af disse bestemmelser og i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

### 3) *Varigheden af MSK*

138. Tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38 indeholder de samme tidsmæssige begrænsninger. For det første fremgår det af begge bestemmelser, at foranstaltningerne i princippet kan træffes indtil udgangen af en periode på op til tre år efter tiltrædelsen. Begge bestemmelser foreskriver imidlertid ligeledes, 1) at beskyttelsesklausulerne kan bringes i anvendelse *selv før tiltrædelsen* på grundlag af overvågningsresultater, og de vedtagne foranstaltninger træder i kraft den første tiltrædelsesdag, medmindre de fastsætter en senere dato, og 2) at foranstaltningerne kan anvendes ud over perioden

51 – Meddelelse fra Kommissionen: Tilsynsrapport om forberedelserne til EU-medlemskab i Bulgarien og Rumænien (KOM(2006) 549 endelig). Denne rapport påtænkte allerede oprettelsen af MSK.



på tre år, så længe disse mangler findes. Trods muligheden for at opretholde foranstaltningerne på ubestemt tid fremgår det udtrykkeligt af både tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38, 3) at foranstaltningerne ikke opretholdes længere end det er ubetinget nødvendigt, og under alle omstændigheder hæves, når det relevante tilsagn er opfyldt.

139. Der er i forbindelse med den foreliggende sag heller ikke fremlagt noget argument, der tyder på, at MSK-beslutningen ikke overholder disse krav. For det første blev den vedtaget flere dage inden tiltrædelsen, den 13. december 2006, på grundlag af konklusionerne i rapporten af 26. september 2006, som det fremgår af fjerde betragtning til MSK-beslutningen; 1). For det andet er foranstaltningerne blevet opretholdt i en længere periode end perioden på tre år efter tiltrædelsen på grundlag af den konstatering, at de mangler, der lå til grund for vedtagelsen af MSK-beslutningen, fortsat fandtes; 2). For det tredje fremgår det af niende betragtning, at beslutningen bør ophæves, når alle benchmarks er blevet tilfredsstillende opfyldt. I denne henseende er det værd at bemærke, at ophævelsen af MSK var fastsat i rapporten fra 2017, og at den først blev bragt til ophør efter de negative konstateringer i rapporten af 13. november 2018, som de foreliggende sager vedrører; 3).

140. Jeg mener, at bedømmelsen under denne overskrift bør slutte her. Der er naturligvis det underliggende, dybere spørgsmål om proportionalitet, som undertiden dukker op i forbindelse med argumenter om, i hvilket omfang det er hensigtsmæssigt og/eller nødvendigt at opretholde det, som blev tilsigtet at være en midlertidig ordning efter tiltrædelsen, nu foreløbigt 13 år senere. Man kan dog roligt lade dette problem ligge i forbindelse med den foreliggende sag, hvor ingen af parterne har gjort gældende, at de i de to foregående punkter omhandlede materielle betingelser for den fortsatte anvendelse af MSK-beslutningen ikke længere ville være opfyldt.

#### *4) Foreløbig konklusion*

141. Gennemgangen af første del af det andet spørgsmål rejst i sag C-83/19, C-127/19 og C-355/19 har intet frembragt, der kan rejse tvivl om, at MSK-beslutningen i sin nuværende form var gyldigt vedtaget og kan opretholdes på grundlag af tiltrædelsestraktaten.

#### **c) Retsvirkningerne af MSK**

142. Et yderligere spørgsmål, som de forelæggende retter har stillet i de foreliggende sager, er, om MSK-beslutningen 1) og de rapporter fra Kommissionen, der er vedtaget på grundlag heraf 2), er bindende for Rumænien.

##### *1) Retsvirkningerne af MSK-beslutningen*

143. Den belgiske og den nederlandske regering har gjort gældende, at MSK-beslutningen er bindende i alle enkeltheder. Ligeledes har den svenske regering i sit skriftlige indlæg samt Forummet for Rumænske Dommere og lederen af anklagemyndigheden under retsmødet anført, at MSK-beslutningen og de i bilaget hertil angivne benchmarks er retligt bindende for Rumænien.

144. Den rumænske regering har i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at den eneste forpligtelse, der blev pålagt Rumænien ved MSK-beslutningen, var forpligtelsen til regelmæssigt at rapportere til Kommissionen om de fremskridt, landet har gjort med opfyldelsen af de benchmarks, der er angivet i bilaget til denne beslutning. Den rumænske regering ændrede sit standpunkt under retsmødet og har gjort gældende, at de i bilaget til MSK-beslutningen angivne benchmarks konkretiserer betingelserne i tiltrædelsestraktaten i overensstemmelse med værdierne og principperne i artikel 2 TEU og artikel 19 TEU.

145. MSK-beslutningen er en afgørelse som omhandlet i artikel 288, stk. 4, TEUF. Som det fremgår af denne bestemmelse, er afgørelser *bindende i alle enkeltheder for dem, de er rettet til*. I henhold til MSK-beslutningens artikel 4 er den rettet til medlemsstaterne. På tidspunktet for dens vedtagelse var Rumænien ganske vist endnu ikke medlem, men i denne specifikke sammenhæng følger den bindende karakter af EU-retsakter, der blev vedtaget inden tiltrædelsen, (også) af tiltrædelsesaktens artikel 2: »Fra tiltrædelsesdatoen er bestemmelserne i de oprindelige traktater og de retsakter, der er vedtaget af institutionerne og Den Europæiske Centralbank før tiltrædelsen, bindende for Bulgarien og Rumænien og gælder i disse stater på de vilkår, som er fastsat i disse traktater og i denne akt.«

146. MSK-beslutningen er således klart bindende. Det virkelige spørgsmål er snarere, præcis *hvilke* forpligtelser MSK-beslutningen præcist pålægger Rumænien.

147. Den utvetydigt formulerede retlige forpligtelse, der er pålagt Rumænien, er indeholdt i MSK-beslutningens artikel 1: »Rumænien rapporterer inden den 31. marts hvert år [...] til Kommissionen om de fremskridt, landet har gjort med opfyldelsen af hvert af de benchmarks, der er angivet i bilaget.« Der er derfor en *rapporteringsforpligtelse*.

148. De forpligtelser, der er pålagt Rumænien i henhold til MSK-beslutningens artikel 1, er imidlertid på ingen måde begrænset til at indsende årlige rapporter inden en fastsat frist. Forpligtelsen i henhold til artikel 1 er således ikke kun en forpligtelse til at rapportere, men *til at rapportere om de fremskridt, landet har gjort med opfyldelsen af hvert af de benchmarks*, der er angivet i bilaget til MSK-beslutningen. MSK-beslutningens artikel 1 fastsætter således ligeledes *forpligtelsen til at nå de mål*, der er fastsat i de benchmarks, der er angivet i bilaget til denne beslutning. Af artikel 1, stk. 2, som giver Kommissionen ret til at yde teknisk bistand ved forskellige aktiviteter eller samle og udveksle oplysninger om disse benchmarks og organisere ekspertmissioner i Rumænien med henblik herpå, fremgår det endvidere, at de rumænske myndigheder skal yde den nødvendige bistand i forbindelse hermed.

149. At *rapportere om de fremskridt, landet har gjort*, indebærer således, at der udfoldes visse bestræbelser på at styre i en bestemt retning. Logikken i denne bestemmelse ville næppe blive opfyldt ved mekanisk årligt at rapportere om, at tingene er stort set de samme. I en sådan sammenhæng vil jeg ikke tillægge argumentet vedrørende ordlyden af bilaget til MSK-beslutningen alt for stor betydning. I nogle sprogversioner henviser bilaget således lidt vagt til »benchmarks to be *addressed* by Romania« [dansk sprogversion: »[b]enchmarks, som Rumænien skal *opfylde*«]<sup>52</sup>. På den anden side indeholder en række andre sprogversioner en sprogbrug, der klart viser, at der er en forpligtelse til at *nå*<sup>53</sup>.

150. Endvidere fremhæves den bindende karakter af forpligtelsen til gradvis at opfylde de benchmarks, der er angivet i bilaget til MSK-beslutningen, klart af MSK-beslutningens placering i *forbindelse* med de forpligtelser, der følger af tiltrædelsestraktaten. MSK-beslutningen muliggjorde tiltrædelse trods de vedvarende alvorlige betænkeligheder vedrørende væsentlige mangler i forbindelse med retsreform og bekæmpelse af korruption i Rumænien. Det kan derfor ikke komme som en overraskelse, at MSK-beslutningen indebærer en specifik forpligtelse for Rumænien til at nå de mål, der er fastsat i de i bilaget angivne benchmarks. Langt fra at være tilsigtet som blot en henstilling er MSK-beslutningen blevet vedtaget på grundlag af tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38 som en beskyttelsesforanstaltning, der var afgørende for at muliggøre tiltrædelse den 1. januar 2007.

151. Generelt er MSK's benchmarks knyttet til og præciserer retsstatskravet i artikel 2 TEU, som artikel 49 TEU henviser til som en forudsætning for tiltrædelse. I henhold til artikel 49 TEU kan kun stater, som respekterer værdierne i artikel 2 TEU, og som forpligter sig til at fremme dem, ansøge om at blive medlem af Den Europæiske Union. I betragtningerne til MSK-beslutningen fremhæves den

52 – Som det f.eks. er tilfældet med den engelske samt den tjekkiske, lettiske, litauiske, maltesiske, nederlandske eller den slovakiske version.

53 – F.eks. bulgarsk, spansk, dansk, tysk, estisk, fransk, italiensk, ungarsk, polsk, portugisisk, rumænsk, slovensk, finsk eller svensk.

centrale rolle, som retsstatsprincippet spiller for Unionen og navnlig for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, samt den implicitte nødvendighed af, at der i alle medlemsstater findes upartiske og uafhængige retsvæsenere og administrative systemer, der råder over udstyr til bekæmpelse af korruption<sup>54</sup>.

152. MSK har spillet en afgørende rolle i tiltrædelsesprocessen i denne forbindelse. Der var fortsat betænkeligheder med hensyn til retssystemet og bekæmpelsen af korruption under forhandlingerne forud for tiltrædelsen, og dette fremgik udtrykkeligt af bilag IX til tiltrædelsesakten i forbindelse med listen over de specifikke forpligtelser, som Rumænien har indgået, og krav, som Rumænien har accepteret, ved afslutningen af tiltrædelsesforhandlingerne den 14. december 2004<sup>55</sup>. I henhold til tiltrædelsesaktens artikel 39, stk. 2, kunne en manglende opfyldelse af sådanne tilsagn have foranlediget Rådet til at udskyde tiltrædelsesdatoen med ét år. Som den belgiske regering har bemærket, afspejler de fastsatte benchmarks de forpligtelser, som Rumænien har indgået under tiltrædelsesforhandlingerne, som det fremgår af bilag IX til tiltrædelsesakten. Det må derfor antages, således som den danske regering har gjort gældende under retsmødet, at MSK var en væsentlig betingelse i forbindelse med alle medlemsstaternes undertegnelse af tiltrædelsestraktaten i betragtning af, at der stadig var væsentlige mangler. Som det fremgik af Kommissionens sidste førtiltrædelsesrapport om Rumænien, ligger disse mangler til grund for vedtagelsen af MSK-beslutningen.

153. I en sådan historisk og lovgivningsmæssig sammenhæng ville en fortolkning af MSK-beslutningen, hvorefter de benchmarks, der er angivet i bilaget til beslutningen, ikke er bindende for Rumænien, have til følge, at hele MSK er et frikort til ikke at overholde de væsentligste krav i forbindelse med tiltrædelsen.

154. Et andet element, der understreger den bindende karakter af forpligtelsen til at nå de mål, der er fastsat i MSK's benchmarks, vedrører – som den svenske regering har peget på – de betydelige retlige konsekvenser af en manglende overholdelse. Som det fremgår af syvende betragtning til MSK-beslutningen, kan Kommissionen, hvis de fastsatte benchmarks ikke nås, anvende yderligere og strengere beskyttelsesforanstaltninger på grundlag af tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38, herunder suspensionen af den gensidige anerkendelse. Endvidere er de specifikke retlige konsekvenser af en hypotetisk overtrædelse, der kan følge af den særlige MSK-ordning, ikke i sig selv til hinder for at anvende de almindelige håndhævelsesinstrumenter inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure, i tilfælde af Rumæniens manglende opfyldelse af sine forpligtelser i henhold til MSK-beslutningen<sup>56</sup>.

155. Sammenfattende er MSK-beslutningen – trods anvendelsen af udtryk som benchmarks – hvad angår dens substans og indhold efter min opfattelse bindende EU-lovgivning. I en førtiltrædelsessammenhæng kan benchmarking udgøre en del af de politiske betingelser med henblik på måling af de fremskridt, der fører til tiltrædelse. Efter tiltrædelsen bliver den en retsregel, der er vedtaget ved et bindende retligt instrument, en afgørelse, der pålægger konkrete forpligtelser, hvis tilsidesættelse kan have retlige konsekvenser. Konsekvenserne af en manglende overholdelse kan – ud over mulighederne for at fastslå og sanktionere en potentiel tilsidesættelse ved hjælp af de almindelige EU-retlige midler – ligeledes have betydelig virkning for Rumæniens deltagelse i det indre marked og for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

54 – Første, anden og tredje betragtning til MSK-beslutningen.

55 – Jf. bl.a. punkt 3 og 4 i bilag IX til tiltrædelsesakten. Punkt 3 vedrører vedtagelsen og gennemførelsen af en handlingsplan og strategi for reformen af retsvæsenet, herunder foranstaltningerne til gennemførelse af retsplejelovene. Punkt 4 vedrører bekæmpelse af korruption, navnlig korruption ved at »sikre, at den eksisterende lovgivning om bekæmpelse af korruption håndhæves nøje, og at den særlige anklagemyndighed i korruptionssager (NAPO) er reelt uafhængig«.

56 – Hvis noget kan håndhæves, må det åbenbart være bindende – jf. endvidere mit forslag til afgørelse Belgien mod Kommissionen (C-16/16 P, EU:C:2017:959, punkt 120-122).

156. Hvad angår indholdet af disse forpligtelser er der – ud over rapporteringsforpligtelsen – ligeledes en klar forpligtelse til at gøre den bedst mulige indsats for at opfylde de benchmarks, der er angivet i bilaget til MSK-beslutningen.

## 2) Retsvirkningerne af MSK-rapporterne

157. De forelæggende retter har ligeledes spurgt om den bindende retsvirkning af de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af MSK-beslutningen, samt af Venedigkommissionens og Grecos henstillinger.

158. Under retsmødet har Forummet for Rumænske Dommere og OL gjort gældende, at henstillingerne i Kommissionens rapporter, sammenholdt med MSK-beslutningen, har bindende retsvirkninger. På tilsvarende måde har den rumænske regering under retsmødet gjort gældende, at trods deres sui generis-karakter og manglende bindende karakter kan henstillingerne i rapporterne ikke lades ude af betragtning, men skal – i betragtning af forpligtelsen til loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, TEU – respekteres og bliver endog bindende, når Rumænien træffer lovgivningsmæssige eller administrative foranstaltninger på de områder, der er omfattet af de benchmarks, der er angivet i bilaget til MSK-beslutningen.

159. Omvendt har Kommissionen og lederen af anklagemyndigheden gjort gældende, at den retlige karakter af Kommissionens rapporter inden for rammerne af MSK ikke er en henstilling i henhold til artikel 288, stk. 5, TEUF og artikel 292 TEUF, da der snarere er tale om en retsakt sui generis, der er vedtaget på grundlag af MSK-beslutningen.

160. Det følger heraf, at i forbindelse med den særlige rolle, som de spiller inden for den ordning, der er oprettet ved MSK-beslutningen, udgør henstillingerne i MSK-beslutningen langt mere end en »traditionel« henstilling. Som den nederlandske og den svenske regering har anført, er MSK-rapporterne evalueringsinstrumenter. Rapporterne vedtages på grundlag af MSK-beslutningens artikel 2 og er – som Kommissionen har anført – rettet til Parlamentet og Rådet. I henhold til denne bestemmelse »meddeler [Kommissionen] Europa-Parlamentet og Rådet sine egne kommentarer og konstateringer vedrørende Rumæniens rapportering«. Rapporterne fastsætter derfor de metodologiske rammer for vurderingen af disse fremskridt. De foranstaltninger, der er indeholdt i henstillingerne i rapporterne, konkretiserer de fastsatte benchmarks på en måde, der gør det muligt at vurdere Rumæniens fremskridt, hvilket efterhånden vil føre til, at MSK kan afvikles.

161. De retsvirkninger, som rapporterne har i forhold til Rumænien, udspringer derfor af de forpligtelser, der følger af princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU. Rapporterne udgør således grundlaget for vurderingen af, om Rumænien opfylder sine forpligtelser med hensyn til de pågældende MSK-benchmarks. Disse rapporter indeholder specifikke henstillinger som rettesnor for Rumæniens indsats. Som Kommissionen har anført, er formålet med henstillingerne at støtte Rumænien i at nå MSK-beslutningens formål. Eftersom de fastsatte benchmarks konkretiserer betingelserne i tiltrædelsestraktaten, og fordi MSK-beslutningen er blevet vedtaget på grundlag af denne retsakt, har Rumænien en *udvidet forpligtelse til samarbejde* på grundlag af MSK. Det loyale samarbejde er derfor ikke begrænset til blot at rapportere om fremskridtene, men omfatter snarere en forpligtelse til at tage hensyn til henstillingerne, når der vedtages lovgivningsmæssige eller administrative foranstaltninger på de områder, der er omfattet af de benchmarks, der er fastsat i MSK-beslutningen.



162. Som den belgiske regering har gjort gældende, kan Rumænien med henblik på at opfylde de benchmarks, der er fastsat i MSK-beslutningen, følgelig enten vedtage de anbefalede foranstaltninger eller træffe andre passende foranstaltninger til at nå disse mål. Under alle omstændigheder er denne medlemsstat *forpligtet til at tage hensyn til Kommissionens rapporter*, henset til artikel 4, stk. 3, TEU. Forpligtelsen til loyalt samarbejde indebærer også en forpligtelse til at samarbejde med Kommissionen inden for rammerne af MSK og afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af målene i de fastsatte benchmarks i fare.

163. Efter min opfattelse er det måske ikke helt hensigtsmæssigt at sammenligne retsvirkningerne af MSK-rapporterne med retsvirkningerne af henstillingerne i henhold til artikel 288 TEUF og så diskutere, hvilken af dem der er mest *sui generis*<sup>57</sup>. I det følgende foretrækker jeg derfor kort at redegøre for, hvilken rolle MSK-rapporterne efter min opfattelse bør spille.

164. For det første deler jeg den belgiske, den danske og den svenske regerings overordnede tilgang. Det er også min opfattelse, at de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet, *ikke er bindende* hvad angår deres specifikke indhold. De bør læses og undersøges og i denne forstand *tages i betragtning* af Rumænien med henblik på at nå målene i de pågældende MSK-benchmarks. Dette betyder imidlertid ikke, at samtlige eller bestemte specifikke henstillinger, der er indeholdt heri, skal følges. Der består en pligt til at samarbejde, men ikke en forpligtelse til at kopiere ordret.

165. For det andet omfatter dette naturligtvis *muligheden for ikke at følge*. Rumænien bevarer som enhver medlemsstat retten til at udforme sine nationale institutioner og procedurer som den finder passende. Ved udformningen af disse andre modeller og procedurer skal Rumænien imidlertid være i stand til at godtgøre, hvordan disse andre modeller bidrager til at opfylde de benchmarks, der er fastsat i bilaget til MSK-beslutningen, eller i det mindste fremsætte en plausibel hypotese i denne henseende.

166. For det tredje kan i modsætning til det, der allerede er anført med hensyn til MSK-beslutningen<sup>58</sup>, de specifikke henstillinger i rapporterne ikke fuldbyrdes som en selvstændig retlig forpligtelse. Da MSK-rapporterne ikke indeholder nogen retligt bindende forpligtelser, kan de logisk set ikke håndhæves i sig selv, hverken for Unionens retsinstanser eller for de nationale domstole.

167. Dette udelukker imidlertid ikke, at der kan tages hensyn til eller henvises til disse rapporter – i lighed med alle andre former for kilder – hvis de anses for at kaste lys over fortolkningen af EU-foranstaltninger eller nationale foranstaltninger. Dette kan naturligvis ske, på tilsvarende måde som det sker i forbindelse med enhver anden rent *fakultativ* (i modsætning til bindende) virkning, som kan strække sig fra Det Europæiske Råds mødeprotokoller, over Immanuel Kants arbejde, til – i de mere diskursive, for ikke at sige causerende, retskulturer – de uforglemmelige citater fra Terry Pratchett eller *Alice i Eventyrland*.

168. Det er imidlertid værd at fremhæve i forbindelse med de nærværende forelagte spørgsmål, at nationale dommere på grund af, at MSK-rapporterne ikke har retligt bindende karakter, på grundlag af EU-retten ikke kan påberåbe sig henstillingerne i disse rapporter til støtte for, at bestemmelser i national lovgivning, som de anser for at være i strid med sådanne henstillinger, ikke finder anvendelse.

169. I forbindelse med et tilknyttet spørgsmål vedrører det andet spørgsmål i sag C-291/19 endelig Rumæniens forpligtelse til at gennemføre lovændringer, som er forenelige med henstillingerne fra Venedigkommissionen og Greco.

57 – Særligt da det præcise omfang af de nationale myndigheders, navnlig nationale dommers, forpligtelse til at tage hensyn til henstillinger ved afgørelsen af tvister, der indbringes for dem (dom af 13.12.1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, præmis 18) ikke selv er helt klart (jf. mit forslag til afgørelse Belgien mod Kommissionen (C-16/16 P, EU:C:2017:959, punkt 97-101)).

58 – Punkt 155 i dette forslag til afgørelse.

170. Rapporterne fra Venedigkommissionen og Greco nævnes ofte i Kommissionens MSK-rapporter. På grundlag af EU-retten udgør disse rapporter i denne sammenhæng en nyttig informationskilde og giver overbevisende vejledning med hensyn til de relevante standarder med henblik på at vurdere foreneligheden med de pågældende MSK-benchmarks. Begge internationale organer udarbejder autoritative rapporter på områder, der er tæt knyttet til de fastsatte benchmarks vedrørende retssystemets effektivitet og bekæmpelse af korruption.

171. På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger med hensyn til, at MSK-rapporterne ikke selv har bindende retsvirkninger, kan MSK-rapporterne imidlertid ikke ved at henvise til rapporterne fra disse organer gøre de rapporter, der er udarbejdet af disse andre internationale organer, obligatoriske. Deres konstateringer kan, for så vidt som de specifikt er overtaget i rapporterne fra Kommissionen, kun udløse den samme type forpligtelser i forbindelse med loyalt samarbejde som henstillingerne i MSK-rapporterne selv<sup>59</sup>.

172. Ovenstående betragtninger giver imidlertid det svar, der følger af EU-retten. Dette er ikke til hinder for og berører heller ikke muligheden for, at sådanne rapporter tillægges en anden status i henhold til national (forfatnings-) ret i forbindelse med opfyldelsen af de folkeretlige forpligtelser, som medlemsstaterne selvstændigt påtager sig.

**d) Er de omhandlede nationale foranstaltninger omfattet af anvendelsesområdet for MSK?**

173. Som allerede påpeget i punkt 117 i dette forslag til afgørelse er der endelig én sidste problemstilling vedrørende MSK-beslutningens rolle i de foreliggende sager, som skal afklares: Er de omhandlede nationale foranstaltninger i de foreliggende sager omfattet af anvendelsesområdet for denne EU-retsakt?

174. Adspurgt herom under retsmødet bekræftede Kommissionen, at ændringerne af de retsplejelove, der er omhandlet i de foreliggende sager, efter dens opfattelse alle er omfattet af anvendelsesområdet for MSK-beslutningen.

175. Jeg er enig.

176. For at vurdere, om de i de foreliggende sager omhandlede nationale foranstaltninger er omfattet af MSK, er første andet og fjerde benchmark, der er angivet i bilaget til MSK-beslutningen, relevante: 1) »sikre mere gennemsigtige og effektive retsprocedurer, navnlig ved at forbedre det øverste retsråds handleevne og ansvarlighed. [...]«, 3) »bygge videre på hidtidige fremskridt og fortsætte de professionelle, upartiske undersøgelser af påstandene om korruption på højt niveau« og 4) »træffe yderligere foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af korruption, særlig i lokalforvaltningen«.

177. Formuleringen af første benchmark er særligt bred. Praktisk taget ethvert spørgsmål vedrørende retsvæsenets institutionelle udformning kunne kategoriseres under formelen sikring af »mere gennemsigtige og effektive retsprocedurer«. Den usædvanlige rækkevidde af denne benchmark er imidlertid på ingen måde overraskende, når den vurderes på baggrund af den særlige situation i de medlemsstater, hvor MSK finder anvendelse<sup>60</sup>.

59 – Argumenterne i disse rapporter har samme vejledende karakter ved vurderingen af foreneligheden med kravene i artikel 19 TEU og chartrets artikel 47. Jf. i denne retning dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 82).

60 – Som anført i punkt 134, 135 og 152 i dette forslag til afgørelse.

178. I denne forbindelse og navnlig i lyset af første benchmark er der næppe tvivl om, at de i de foreliggende sager omhandlede bestemmelser vedrørende udnævnelsen til lederstillinger i *Inspectia Judiciară* samt bestemmelserne vedrørende AEOR's oprettelse og funktion er omfattet af anvendelsesområdet for MSK-beslutningen. Disse bestemmelser blev indført ved en ændring af visse centrale institutionelle aspekter af »retsplejelovene«, der tilsammen udgør kernen i lovgivningsrammerne for retssystemets organisering i Rumænien.

179. For det første er *Inspectia Judiciară* et organ med status som juridisk person inden for ØR, hvis ansvarlighed og gennemsigtighed udtrykkeligt er angivet som et mål i første benchmark. For det andet spiller *Inspectia Judiciară* en afgørende rolle i forbindelse med disciplinære procedurer inden for retsvæsenet, der er direkte forbundet med målet om at forbedre retssystemets ansvarlighed og dermed effektivitet. For det tredje er *Inspectia Judiciară*s nuværende institutionelle struktur tæt knyttet til henstillingerne i MSK. Som det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, var det i forbindelse med oplysningerne i MSK-rapporterne fra 2010 og 2011<sup>61</sup>, at *Inspectia Judiciară* blev reorganiseret i 2012 og oprettet som et særskilt organ med status som juridisk person og funktionel uafhængighed inden for ØR under ledelse af en chefsinspektør og en assisterende chefsinspektør, der er udnævnt efter en udvælgelsesprocedure<sup>62</sup>.

180. Af tilsvarende grunde er jeg af den opfattelse, at oprettelsen af SIO ligeledes er omfattet af første benchmark i bilaget til MSK-beslutningen. Oprettelsen af AEOR berører ordningen for dommers strafferetlige ansvar, der sammen med de disciplinære procedurer for dommere ikke kun er uløseligt forbundet med retsombudsmands ansvarlighed, men sandsynligvis også er knyttet til retsprocedurernes effektivitet.

181. Endvidere er oprettelsen af AEOR ligeledes knyttet til tredje og fjerde benchmark i bilaget til MSK-beslutningen, hvorefter Rumænien forpligter sig til at fortsætte undersøgelserne af påstandene om korruption på højt niveau ved at bygge videre på hidtidige fremskridt og at træffe yderligere foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af korruption. En af de centrale betænkeligheder, der er givet udtryk for i forelæggelsesafgørelserne i sag C-127/19, C-195/19, C-291/19 og C-355/09, er således præcist, at oprettelsen af AEOR strukturelt har væsentlig indvirkning på, hvilke beføjelser der tilkommer anklagemyndighedens afdeling for korruptionsbekæmpelse, NDK. Som bekræftet af den rumænske regering under retsmødet har konsolideringen af NDK i denne forbindelse været et krav inden for rammerne af MSK og tredje benchmark heri.

182. Sammenfattende er der næppe nogen tvivl om, at begge de materielle spørgsmål, der er genstand for de foreliggende anmodninger om præjudiciel afgørelse, er omfattet af MSK-beslutningen. Som følge af denne omstændighed finder EU-retten anvendelse på de foreliggende sager, og Domstolens kompetence udløses. De forelæggende retter har imidlertid ligeledes påberåbt sig en række andre EU-retlige bestemmelser, som potentielt kunne finde anvendelse i de foreliggende sager, en problemstilling, som jeg nu vil gennemgå.

## ***2. Princippet om domstolenes uafhængighed: Chartrets artikel 47 og/eller artikel 19, stk. 1, TEU***

183. De forskellige spørgsmål i de fem præjudicielle forelæggelser, der er genstand for dette forslag til afgørelse, har samme struktur: Efter at have anmodet om en præcisering af karakteren og retsvirkningerne af MSK-beslutningen og de rapporter, der er vedtaget inden for rammerne heraf, rejses spørgsmålet, om nationale bestemmelser er forenelige med forskellige EU-retlige bestemmelser. Hovedparten af de forelagte spørgsmål har identificeret artikel 2 TEU, artikel 4, stk. 3, TEU og

61 – Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol, (KOM(2010) 401 endelig), og rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol (KOM(2011) 460 endelig).

62 – Artikel 65 i lov nr. 317/2004 i affattelsen af 26.1.2012.



artikel 19, stk. 1, TEU som de relevante EU-retlige bestemmelser<sup>63</sup>, og kun nogle få af spørgsmålene henviser til chartrets artikel 47<sup>64</sup>. Disse spørgsmål afspejler usikkerheden med hensyn til de forskellige anvendelsesområder for og samspillet mellem artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU på den ene side og chartrets artikel 47 på den anden side.

184. De procesdeltagere, der har afgivet indlæg, har udtrykt forskellige holdninger med hensyn til, hvilke relevante EU-retlige bestemmelser der skal anvendes som referencepunkt. Meningsforskellene vedrører hovedsagelig anvendelsen af chartrets artikel 47. Alle procesdeltagere – undtagen Polen – er enige om, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU finder anvendelse.

185. I det følgende vil jeg redegøre for, hvorfor det er min opfattelse, at anvendelsen af chartret, herunder dets artikel 47, er blevet udløst af MSK-beslutningen, hvilket giver mulighed for at anvende chartrets artikel 47, stk. 2, som det primære referencepunkt; a). Der er imidlertid ingen tvivl om, at den måde, hvorpå artikel 19, stk. 1, TEU hidtil er blevet fortolket og anvendt af Domstolen, betyder, at denne bestemmelse ligeledes finder anvendelse på de foreliggende sager; b). Jeg vil imidlertid afslutningsvis komme med et par forsigtige forslag til, hvorfor det ikke nødvendigvis er den bedste tilgang udelukkende at basere hele vurderingen af disse sager på artikel 19, stk. 1, TEU; c).

#### *a) Chartrets artikel 47*

186. Procesdeltagerne har indtaget forskellige standpunkter vedrørende den eventuelle anvendelse af chartret og dets artikel 47. Den polske regering og ØR har i det væsentlige gjort gældende, at de foreliggende sager vedrører spørgsmål i forbindelse med retssystemets interne organisering, som udelukkende henhører under medlemsstaterne, og hvor Den Europæiske Union ikke har nogen kompetence<sup>65</sup>. Chartrets artikel 47 finder derfor ikke anvendelse, under overholdelse af chartrets artikel 51, stk. 1 og 2, og af artikel 6, stk. 1, TEU.

187. Med hensyn til det femte spørgsmål i sag C-291/19 har Kommissionen – om end uden at gøre udtrykkelige indsigelser mod Domstolens kompetence – anført, at chartrets artikel 47 kun finder anvendelse i det tilfælde, hvor hovedsagerne vedrører en gennemførelse af EU-retten. Dette ville f.eks. være tilfældet, hvis der var tale om lovovertrædelser, der var omfattet af harmoniseringsforanstaltninger vedtaget i henhold til artikel 83, stk. 1 og 2, TEUF, eller hvis de var omfattet af anvendelsesområdet for artikel 325 TEUF.

188. Omvendt støtter Forummet for Rumænske Dommere og den belgiske og den svenske regering det synspunkt, at MSK-beslutningen bevirker, at chartret finder anvendelse.

189. Jeg er enig i dette sidstnævnte synspunkt.

190. Efter min opfattelse blev anvendeligheden af chartret udløst på det tidspunkt, hvor de nationale foranstaltninger, der er omhandlet i sagerne for Domstolen, blev omfattet af anvendelsesområdet for MSK-beslutningen og tiltrædelsesakten. Vedtagelsen af sådanne nationale foranstaltninger, der – som anført i punkt 178 i dette forslag til afgørelse – vedrører visse centrale institutionelle aspekter af kernen i lovgivningsrammerne for retssystemets organisering i Rumænien, udgør et eksempel på »gennemførelse« af EU-retten i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1.

63 – Spørgsmål 3) og 4) i sag C-83/19, spørgsmål 3), 4) og 5) i sag C-127/19, spørgsmål 2) i sag C-195/19, spørgsmål 3) og 4) i sag C-291/19 og spørgsmål 3) og 4) i sag C-355/19.

64 – Spørgsmål 5) i sag C-127/19 og spørgsmål 4) og 5) i sag C-291/19.

65 – Den polske regering har i sit skriftlige indlæg kun nævnt spørgsmål 3) i sag C-83/19, spørgsmål 4) og 5) i sag C-127/19, spørgsmål 2) i sag C-195/19, spørgsmål 4) og 5) i sag C-291/19, spørgsmål 4) i sag C-355/19. Disse argumenter blev i det væsentlige tiltrådt af den rumænske regering i dens skriftlige indlæg med hensyn til spørgsmål 4) og 5) i sag C-127/19, spørgsmål 4) og 5) i sag C-291/19, spørgsmål 2) i sag C-195/19, spørgsmål 4) i sag C-355/19. I denne henseende ændrede den rumænske regering imidlertid ligeledes sit standpunkt under retsmødet, hvor den afgav indlæg vedrørende disse sagers realitet, tilsyneladende uden at fastholde begrundelsen vedrørende Domstolens manglende kompetence.

191. Selv om Rumænien råder over en betydelig skønsmargen til at opfylde sine forpligtelser i henhold til MSK-beslutningen, ændrer dette ikke ved – således som den belgiske regering har fremhævet under retsmødet – at chartret finder anvendelse. Ifølge fast retspraksis omfatter chartrets anvendelsesområde – således som defineret i dets artikel 51, stk. 1 – også situationer, hvor EU-retten indrømmer medlemsstaterne en skønsmargen, der er en integrerende del af den ordning, der er indført ved den pågældende EU-retsakt<sup>66</sup>. Karakteren af MSK, der er baseret på overvågning af benchmarks, hvis opfyldelse er bindende, er et eksempel på en sådan »afgrænset skønsmargen«. Nyere retspraksis har således fremhævet fastsættelsen af en specifik forpligtelse, der udspringer af EU-retten, som ét af de mest relevante forhold, der fører til anvendelsen af chartret<sup>67</sup>. Sådanne forpligtelser er imidlertid ofte defineret i brede og temmelig vage vendinger<sup>68</sup>.

192. De foreliggende sager og anvendelsen af chartret herpå følger imidlertid en lidt anden logik. Domstolens afgørelse i Florescu-sagen er ret illustrativ i denne henseende. I den pågældende sag fastslog Domstolen, at vedtagelsen af nationale regler som led i opfyldelsen af de betingelser, der er defineret bredt i et aftalememorandum om finansiel støtte fra Unionen til en medlemsstat, er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde med henblik på chartrets anvendelse<sup>69</sup>.

193. Med hensyn til forpligtelsernes specificitet (såsom nedbringelsen af den offentlige sektors lønudgifter eller reformen af pensionssystemet med henblik på at sikre den langsigtede holdbarhed, hvilket var nøgleelementer ved fastlæggelsen af chartrets anvendelse i Florescu-sagen)<sup>70</sup>, er der faktisk ikke stor forskel mellem aftalememorandummet i Florescu-sagen og de i MSK-beslutningen indeholdte benchmarks.

194. Når en medlemsstat vedtager foranstaltninger, der er tæt knyttet til opfyldelsen af benchmarks i bilaget, er der således tale om »gennemførelse« af EU-retten i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1. Den omstændighed, at de forpligtelser, der pålægges ved MSK-beslutningen, er brede, er den logiske følge af selve det retlige instruments karakter, formål og indhold. Hvis chartret således formodes at være EU-rettens »skygge«<sup>71</sup>, afspejler denne skygge nødvendigvis størrelsen af og formen på den struktur, som den skygger.

195. Den nederlandske regering har dog gjort gældende, at selv hvis chartret i givet fald kan *finde generel anvendelse* i henhold til kriterierne i sin artikel 51, stk. 1, er det ikke tilfældet med hensyn til chartrets artikel 47, da der i henhold til denne bestemmelse skal foreligge en materiel ret, der er genstand for en retssag, for at den finder anvendelse. Dette krav er ikke opfyldt i de foreliggende sager.

196. Som jeg forstår det, støttes dette argument på den omstændighed, at det fremgår af chartrets artikel 47, stk. 1, at adgangen »til effektive retsmidler for en domstol« finder anvendelse på »[e]nhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænkede«. Som jeg har redegjort for i mit forslag til afgørelse i El Hassani-sagen, skal, for at chartrets artikel 47, stk. 1, kan finde anvendelse på en individuel ansøger, to kumulative betingelser være opfyldt. For det første skal den foreliggende

66 – Jf. f.eks. dom af 21.12.2011, N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 65-68), af 9.3.2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, præmis 51 og 52), eller af 13.6.2017, Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448, præmis 48).

67 – Jf. f.eks. dom af 19.11.2019, TSN og AKT (C-609/17 og C-610/17, EU:C:2019:981, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis), og kendelse af 24.9.2019, QR (Uskyldsformodning) (C-467/19 PPU, EU:C:2019:776, præmis 34-37).

68 – Jf. f.eks. dom af 26.2.2013 (Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 25 og 26), eller af 9.11.2017, Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843, præmis 27).

69 – Dom af 13.6.2017, Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448, præmis 44-49).

70 – Jf. ligeledes generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395, punkt 52 og 53).

71 – K. Lenaerts og J.A. Gutiérrez-Fons, »The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice«, i S. Peers, T. Hervey, J. Kenner og A. Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos, Oxford, 2014, s. 1560-1593, på s. 1568. Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, punkt 58-65).

situation være omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, for at chartret som helhed kan finde anvendelse i henhold til dets artikel 51, stk. 1, og for det andet skal ansøgeren have en egentlig »rettighed eller frihed« som sikret af EU-retten, der kan medføre anvendelse af den specifikke bestemmelse i artikel 47, stk. 1<sup>72</sup>.

197. Jeg kan således kun tilslutte mig den nederlandske regerings tilkendegivelse om, at hvis en bestemt person ønsker at påberåbe sig chartrets artikel 47 for at opretholde en processuel rettighed, der er sikret ved denne bestemmelse, skal vedkommende have en egentlig »ret eller frihed« som sikret af EU-retten, som vedkommende ønsker at håndhæve ved en domstol. Det er vanskeligt at se, hvordan chartrets artikel 47 kan påberåbes for at håndhæve en ikkeeksisterende individuel ret.

198. De foreliggende sager er imidlertid helt anderledes hvad angår deres struktur. Chartret påberåbes ikke som en kilde til individuelle rettigheder for specifikke borgere. Det påberåbes som et objektivt kriterium for kontrol af forfatningsmæssighed med hensyn til den tilladte række af normative løsninger, der vedtages af en medlemsstat ved gennemførelsen af EU-retlige forpligtelser, der følger af MSK-beslutningen og tiltrædelsesakten.

199. De omhandlede nationale bestemmelser blev omfattet af EU-rettens anvendelsesområde ved at være den nationale gennemførelse af primært MSK-beslutningen og sekundært ligeledes tiltrædelsesakten<sup>73</sup>. Chartret finder således anvendelse ved at skygge og overvåge udøvelsen af national offentlig myndighed, der udøves med henblik på at opfylde medlemsstaternes EU-forpligtelser. Dette betyder naturligvis ikke, at MSK-beslutningen eller tiltrædelsesakten, selv hvis de medfører, at chartret finder anvendelse i henhold til sin artikel 51, stk. 1, ville være grundlaget for en egentlig »ret eller frihed« for private.

200. Men inden for de muligheder, der ligger i MSK-beslutningen og tiltrædelsesakten, kan chartret, herunder dets artikel 47, givetvis anvendes som et *objektivt, generelt kriterium* for forfatningsmæssighed på EU-niveau. De grundlæggende rettigheders rolle som objektive kontrolparametre, der anvendes i forbindelse med en *abstrakt efterprøvelse* af forfatningsmæssighed i en række nationale retssystemer, er også til stede i EU-retten. Ikke alene kan EU-retten påberåbes som kriterium i en national sag, der vedrører en abstrakt efterprøvelse af bestemmelser i national ret<sup>74</sup>, men de i chartret fastsatte rettigheder, der har samme værdi som traktaterne i henhold til artikel 6, stk. 1, TEU, anvendes ligeledes som kontrolparametre for EU-retsakter og -bestemmelser<sup>75</sup> ved vurderingen af medlemsstaters adfærd på de områder, der er omfattet af EU-retten<sup>76</sup>.

201. Sammenfattende er der mindst to typer af tilfælde, hvor chartrets bestemmelser kunne påberåbes. For det første er der den klassiske, bottom-up, håndhævelse af en specifik grundlæggende rettighed, der er sikret en bestemt person, og som på en måde afspejler det, der traditionelt er blevet kaldt den *konkrete efterprøvelse* af forfatningsmæssighed. Er person X's ret blevet tilsidesat under de i en konkret sag foreliggende omstændigheder? For det andet er der den såkaldte top-down, abstrakte

72 – Jf. vedrørende denne diskussion mit forslag til afgørelse (C-403/16, EU:C:2017:659, punkt 74-83). Jf., for et andet standpunkt, S. Prechal, »The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What Has the Charter Changed?«, i C. Paulussen m.fl. (udg.), *Fundamental Rights in International and European Law*, TMC Asser Press, Haag, 2016, s. 143-157, eller S. Peers m.fl., *The EU Charter of Fundamental Rights A Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos, Oxford, 2014, s. 1199. Jf. også dom af 16.5.2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 51), der identificerer den underliggende »rettighed« som sikret af EU-retten i »beskyttelse[n] mod offentlige myndigheders vilkårlige eller uforholdsmæssige indgreb i forhold af privat karakter, hvad enten der er tale om fysiske eller juridiske personer«.

73 – Ovenfor, punkt 173-182 i dette forslag til afgørelse.

74 – F.eks. dom af 23.12.2015, *Scotch Whisky Association m.fl.* (C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 50), eller af 13.11.2019, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė* (C-2/18, EU:C:2019:962, præmis 70 og 82).

75 – For blot at nævne nogle få eksempler jf. dom af 27.6.2006, *Parlamentet mod Rådet* (C-540/03, EU:C:2006:429, præmis 76, 90 og 108), af 9.11.2010, *Volker og Markus Schecke og Eifert* (C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 86-89), af 1.3.2011, *Association belge des Consommateurs Test-Achats m.fl.* (C-236/09, EU:C:2011:100, præmis 30-33), eller af 8.4.2014, *Digital Rights Ireland m.fl.* (C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 37 og 48-71).

76 – Jf. navnlig inden for rammerne af traktatbrudssøgsmål dom af 21.5.2019, *Kommissionen mod Ungarn* (Brugsrettigheder over landbrugsarealer) (C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 89 og 129).

urdering, hvor det, der analyseres, er foreneligheden af visse lovgivningsmæssige løsninger, der i vidt omfang er adskilt fra det enkelte tilfælde. Er en bestemt lovgivningsmæssig løsning forenelig med den ene eller den anden grundlæggende rettighed? Dette udgør en *abstrakt efterprøvelse* af forfatningsmæssighed.

202. Det, der i det væsentlige anmodes om i de foreliggende sager, er en abstrakt efterprøvelse på EU-niveau af to nationale lovgivningsmæssige løsnings forfatningsmæssighed i forhold til princippet om domstolenes uafhængighed, som det navnlig følger af retten til en retfærdig rettergang, der er fastsat i chartrets artikel 47, stk. 2. Da EU-retten finder anvendelse, og MSK-beslutningen og tiltrædelsesakten derfor medfører, at chartret finder anvendelse i henhold til sin artikel 51, stk. 1, indeholder chartret – eftersom alle disse nationale løsninger klart er omfattet af anvendelsesområdet for de sidstnævnte instrumenter – et kriterium for denne vurdering. Dette følger ikke nødvendigvis af bestemte personers individuelle rettigheder, men snarere af den omstændighed, at det skygger nationale lovgivningsmæssige valg, der er foretaget ved gennemførelsen af EU-ret.

203. Hvis Domstolen ikke skulle følge min tilgang og skulle beslutte, at chartrets artikel 47 ikke finder anvendelse på de foreliggende sager, finder artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU i lyset af nyere retspraksis under alle omstændigheder anvendelse, hvilket er et spørgsmål, som jeg nu vil vende mig mod.

#### ***b) Artikel 19, stk. 1, TEU***

204. Med hensyn til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU har den polske regering fastholdt, at til forskel fra Domstolens dom i sagen Associação Sindical dos Juizes Portugueses<sup>77</sup>, hvor den nationale ret traf afgørelse i et annullationssøgsmaal anlagt af borgere, som havde gjort gældende, at visse nationale bestemmelser tilsidesatte princippet om domstolenes uafhængighed, har de omhandlede sager rent national karakter. Et lignende argument er fremført vedrørende artikel 2 TEU med hensyn til, at de generelle principper, der følger af denne bestemmelse, kun finder anvendelse, når EU-retten anvendes.

205. Den polske regerings argumenter kan ikke tages til følge.

206. I henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal medlemsstaterne tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten. Domstolen har præciseret, at denne bestemmelse finder anvendelse uafhængigt af, om der foreligger en situation, hvor medlemsstaterne gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1<sup>78</sup>. Følgelig finder artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU anvendelse, når en national instans som retsinstans *kunne* træffe afgørelse vedrørende spørgsmål om anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, og således vedrører områder, der er omfattet af EU-retten<sup>79</sup>.

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

78 – Dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 29), af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 50), af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 82), eller af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinærordning for dommere) (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 33).

79 – Dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 51), af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 83), eller af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinærordning for dommere) (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 34). Min fremhævelse.



207. Eftersom det vil være temmelig vanskeligt at finde en national retsinstans, som pr. definition aldrig skal træffe afgørelse om EU-retlige spørgsmål<sup>80</sup>, fremgår det, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er ubegrænset, både *institutionelt* (med hensyn til alle retsinstanser, eller endog organer, der eventuelt anvender EU-retten) og *materielt*.

208. Hvad angår den materielle rækkevidde omfatter anvendelsesområdet for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – i det mindste efter gældende retspraksis – samtlige nationale regler og praksis, der kan have negativ indvirkning på medlemsstaternes forpligtelse til at indføre effektive retsmidler, herunder disse retssystemers uafhængighed og upartiskhed. Endvidere synes anvendelsesområdet for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ikke at have interne, kvantitative begrænsninger. Der er ingen de minimis-regel. Der er således hverken tale om udelukkelse på grundlag af område eller grovhed. Alt, uanset hvor ubetydeligt det måtte være, om det være det nationale retssystems organisering, procedure eller praksis, er potentielt omfattet af artikel 19, stk. 1, TEU<sup>81</sup>.

209. På nuværende tidspunkt vedrører den eneste begrænsende betingelse formaliteten: Der skal være en funktionel forbindelse. De præjudicielle afgørelser, der anmodes om, skal være nødvendige for, at den forelæggende ret kan afsige sin dom i den konkrete sag<sup>82</sup>. Der skal således foreligge »en forbindelse mellem denne tvist og de EU-retlige bestemmelser, der ønskes fortolket, således at denne fortolkning fremstår som objektivt nødvendig for den afgørelse, som den forelæggende ret skal træffe«<sup>83</sup>.

210. Som allerede bemærket ovenfor i dette forslag til afgørelse med hensyn til formaliteten<sup>84</sup> har afgørelsen af tvisten i hovedsagen i de foreliggende sager en nær tilknytning til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som de forelagte spørgsmål vedrører<sup>85</sup>.

211. Hvad angår anvendelsesområdet for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er det derfor min opfattelse, at de foreliggende sager opfylder både kriteriet for antagelse til realitetsbehandling og (det ikkeeksisterende) kriterium vedrørende Domstolens kompetence i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. De vedrører alle forskellige elementer i det rumænske retssystem, som finder generel anvendelse og utvivlsomt er forbundet med risici for domstolenes uafhængighed samlet set, og som derfor berører de retsinstanser, der skal træffe afgørelse vedrørende områder, der er omfattet af EU-retten. Anmodningerne er fremsat i forbindelse med sager, hvor Domstolens besvarelse på grundlag af artikel 19, stk. 1, TEU faktisk er objektivt nødvendig for, at den nationale ret kan træffe afgørelse.

80 – Da den nationale anvendelse af EU-retten naturligvis ikke er begrænset til *direkte* anvendelse af EU-retskilder, såsom en forordning, men også anvendelsen af national lovgivning, der gennemfører EU-ret, typisk et direktiv, dvs. *indirekte* anvendelse af regler af EU-retlig oprindelse, idet der tages hensyn til disse regler ved overensstemmende fortolkning.

81 – Jf. dog måske med hensyn til dens logik, men ikke nødvendigvis dens ordlyd, den nylige kendelse af 2.7.2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523).

82 – Dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinærordning for dommere) (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 45), og kendelse af 2.7.2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, præmis 43).

83 – Dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz and Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinærordning for dommere) (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 48), og kendelse af 2.7.2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, præmis 45).

84 – Punkt 89-92, 99-104 og 106-109.

85 – Modsætningsvis dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinærordning for dommere) (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 49).



*c) Artikel 19, stk. 1, TEU og farerne ved for åbne døre*

212. Når dette er sagt, vil jeg under omstændighederne i den foreliggende anbefale, at Domstolen ikke udelukkende støtter sig på artikel 19, stk. 1, TEU. Der ville efter min opfattelse faktisk være vægtige argumenter for snarere at afgøre disse sager på grundlag af MSK-beslutningen sammen med tiltrædelsesakten, sammenholdt med chartret, idet artikel 19, stk. 1, TEU så at sige blot forbliver i udkanten, hvis den overhovedet er nødvendig.

213. Hvad angår de standarder, der finder anvendelse, kan denne diskussion forekomme temmelig teoretisk i sager vedrørende »strukturelle« elementer, der berører domstolenes uafhængighed. Sådanne strukturelle sager er, forudsat at de opfylder betingelsen for antagelse til realitetsbehandling og tilknytningsmoment, under alle omstændigheder omfattet af anvendelsesområdet for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, således som netop bemærket. Kravet om domstoles uafhængighed og dommeres upartiskhed er således et væsentligt element af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse i såvel artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU som chartrets artikel 47. Endvidere fremgår det af nyere retspraksis, at indholdet af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er sammenfaldende med de garantier, der kræves efter chartrets artikel 47, andet afsnit, i det mindste udtrykkeligt for så vidt angår elementerne med hensyn til domstolenes uafhængighed og upartiskhed<sup>86</sup>. Dette princip er på sin side afgørende for beskyttelsen af alle rettigheder, der tildeles i henhold til EU-retten, samt for bevarelsen af værdierne i artikel 2 TEU, navnlig retsstaten<sup>87</sup>.

214. Der er imidlertid elementer i forbindelse med de foreliggende sager samt praktiske konsekvenser af udelukkende at basere sig på artikel 19, stk. 1, TEU, som bør fremhæves.

215. Først og fremmest befinder medlemsstater, der er omfattet af MSK, sig i en specifik situation, der er kendetegnet ved, at de er underlagt en ganske vidtrækkende og detaljeret retlig ramme, navnlig for så vidt angår deres forpligtelser i forbindelse med en effektiv organisering af retssystemet og bekæmpelse af korruption. Denne specifikke situation betyder, at der i vidt omfang findes primære og sekundære retsgrundlag til at undersøge ethvert aspekt af deres retslige struktur, forudsat at det kan antages direkte at vedrøre de kriterier og betingelser, der er fastsat i MSK-beslutningen og tiltrædelsesakten.

216. For det andet er chartret på tilsvarende måde et meget mere udførligt og detaljeret instrument end artikel 19, stk. 1, TEU. Chartrets artikel 47, stk. 2, har et solidt indhold, der udtrykkeligt henviser til domstolenes uafhængighed. Dette retlige indhold understøttes endvidere af den obligatoriske forbindelse med den beskyttelse, der følger af europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), eftersom chartrets artikel 47 i henhold til dets artikel 52, stk. 3, skal sikre et beskyttelsesniveau, som ikke tilsidesætter det beskyttelsesniveau, der er sikret ved EMRK's artikel 6 og 13<sup>88</sup>. Endvidere er den afgørende betydning af chartrets artikel 47, hvad angår kravet om domstolenes uafhængighed, bekræftet i nyere retspraksis, hvorefter det normative indhold af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU identificeres med henvisning til denne bestemmelse. Med hensyn til dens retsvirkninger har retspraksis endvidere bekræftet, at chartrets artikel 47 er tillagt direkte virkning<sup>89</sup>.

86 – Jf. overlappningen af standarden med hensyn til artikel 19, stk. 1, TEU i dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 58, 72-74 og 112) med dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 120-125).

87 – Dom af 26.3.2020, Review Simpson og HG mod Rådet og Kommissionen (C-542/18 RX-II og C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, præmis 71).

88 – Jf. i denne retning dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 116-118).

89 – Jf. dom af 17.4.2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, præmis 78), af 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 56) og af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 162).

217. Som følge heraf er det efter min opfattelse en unødvendig omvej at fastholde artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU som den primære – eller endog den eneste – benchmark for en analyse, som i sidste instans vil føre tilbage til anvendelsen af kravene i chartrets artikel 47, stk. 2, i et tilfælde, hvor denne bestemmelse under alle omstændigheder finder selvstændig anvendelse.

218. Det er korrekt, at Domstolens nylige anvendelse af artikel 19, stk. 1, TEU har ført til en konstatering, hvorefter en undersøgelse af chartrets artikel 47 ud fra procesøkonomiske betragtninger er unødvendig<sup>90</sup>. Dette er efter min opfattelse temmelig forståeligt, når der er tale om sager vedrørende tværgående, horisontale foranstaltninger, der pr. definition vil påvirke de nationale retsvæseners funktion i enhver henseende på grundlag af EU-retten<sup>91</sup>.

219. Undersøgelsen af, om chartrets artikel 47 finder anvendelse, synes imidlertid at være uundgåelig i de foreliggende sager, hvilket adskiller sig fra situationen i sagen Associação Sindical dos Juizes Portugueses. På den ene side omfatter de foreliggende sager et spørgsmål vedrørende et specifikt aspekt af chartrets artikel 47, såsom retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist<sup>92</sup>. Dette gør under alle omstændigheder vurderingen af, om chartrets artikel 47 finder anvendelse på de foreliggende sager, uomgængelig. På den anden side giver den bedømmelse, der er påkrævet i forbindelse med de forelagte spørgsmål vedrørende karakteren, rækkevidden og retsvirkningerne af MSK med hensyn til de omhandlede nationale bestemmelser, allerede et solidt grundlag for at bekræfte, at chartret finder anvendelse i de foreliggende sager<sup>93</sup>.

220. Af disse grunde taler procesøkonomiske hensyn inden for rammerne af de foreliggende sager snarere for at basere bedømmelsen på den mere specifikke og robuste retlige ramme, nemlig MSK-beslutningen og chartrets artikel 47. Som det fremgår af nyere retspraksis, er – når en positiv konklusion med hensyn til chartrets anvendelse er uomgængelig – chartrets artikel 47 det relevante kriterium, hvilket derfor gør en særskilt undersøgelse på grundlag af artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU unødvendig<sup>94</sup>.

221. Endelig bemærkes for det tredje, at ud over det dobbelte *lex specialis*-argument, som gør det unødvendigt (udelukkende) at påberåbe sig noget, der er meget mere generelt og grundlæggende, er der det overordnede spørgsmål om, hvorvidt den vej, der synes at være den letteste, faktisk er den sikreste at tage, navnlig hvis det, der synes at være den letteste vej, ikke er særlig godt kortlagt.

222. Den på nuværende tidspunkt tilsyneladende ubegrænsede rækkevidde af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er ikke kun en styrke for denne bestemmelse, men også dens væsentligste svaghed. Vil Domstolen i fremtiden være rede til at kontrollere hvilke som helst spørgsmål eller oplysninger, som den gøres opmærksom på af de nationale retter, hvorefter det ene eller det andet element af den nationale retslige struktur eller procedure angiveligt kunne udgøre – absolut efter deres subjektive opfattelse – spørgsmål med hensyn til graden af domstolens uafhængighed, som de finder passende? Rækken af spørgsmål er endeløs: lige fra det retsligt ønskede niveau af selvforvaltning eller selvadministration, over systemet for fordeling af sager i et nationalt system, til spørgsmålet om den manglende forfremmelse af visse dommere til afdelingsformænd eller de altid populære spørgsmål om lønninger, tillæg, ydelser og julegratiale inden for retsvæsenet. Skal alle disse elementer kun være formuleret »strukturelt« for at være omfattet af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU<sup>95</sup>? Det er bestemt muligt. Det drejer sig blot om at formulere det rette spørgsmål. Eller er et individuelt »retsligt

90 – Dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 52). Jf. dog vedrørende en anden tilgang på grundlag af chartret generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse i den sag (C-64/16, EU:C:2017:395).

91 – Som jeg anførte i mit forslag til afgørelse Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, punkt 53-55).

92 – Spørgsmål 5) i sag C-291/19 vedrørende retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist.

93 – Som anført i punkt 128-182 i dette forslag til afgørelse.

94 – 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, EU:C:2019:982, præmis 169).

95 – Hvilket indtil videre ikke synes at være tilfældet. Jf. dog med hensyn til en sådan tilgang generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse Kommissionen mod Polen (Almindelige domstoles uafhængighed) (C-192/18, EU:C:2019:529, punkt 115).

selvforsvar«<sup>96</sup> mod én specifik foranstaltning eller endog én problematisk retsformand ligeledes tilladt? Hvis dette ikke er tilfældet, hvordan skal en sådan strukturel mangel da præcist fastslås i betragtning af, at Domstolen tidligere har afkoblet alle sådanne formaliserede mekanismer, såsom proceduren i artikel 7 TEU<sup>97</sup>, fra at være en nødvendig betingelse for at fastslå, at der foreligger en (systemisk) mangel i det enkelte tilfælde?

223. Det er ret sandsynligt, at Domstolen igen vil skulle se nærmere på den ubegrænsede rækkevidde af artikel 19, stk. 1, TEU, denne gang måske med et mere restriktivt blik. Dette understreger imidlertid blot den egentlige karakter af artikel 19, stk. 1, TEU, som retteligt bør forblive et ekstraordinært værktøj til ekstraordinære tilfælde. I modsætning hertil omhandlede MSK udtrykkeligt en bred vifte af – måske ikke alle lige ekstraordinære – spørgsmål i forbindelse med ethvert spørgsmål vedrørende retsprocedurerne effektivitet og domstolens uafhængighed, absolut i forbindelse med bekæmpelsen af korruption.

224. Ved hovedsagelig at lægge MSK-beslutningen og chartret til grund fremkommer i en sådan sammenhæng et solidt grundlag for en detaljeret overvejelse med alle disse spørgsmål samtidig med, at medlemsstaternes lighed over for traktaterne respekteres. Alle medlemsstaterne skal absolut overholde deres forpligtelser, der følger af artikel 19, stk. 1, TEU. Nogle medlemsstater er dog på grund af deres særlige tiltrædelsesvilkår underlagt langt mere detaljerede og krævende MSK-regler. Uretfærdighed menes ikke kun at opstå, når ensartede situationer behandles forskelligt, men også når objektivt forskellige situationer behandles ens<sup>98</sup>. De medlemsstater, der er underlagt MSK, befinder sig ganske enkelt ikke objektivt i den samme situation som alle de øvrige medlemsstater.

225. Endelig vil jeg for fuldstændighedens skyld tilføje, at det af tilsvarende grunde som dem, der er anført ovenfor for så vidt angår samspillet mellem artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartret, ikke forekommer nødvendigt at foretage en særskilt undersøgelse af artikel 2 TEU. Retsstatsprincippet er – som én af de værdier, som Unionen bygger på – sikret ved retten til en effektiv domstolsbeskyttelse og den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, der som én af deres væsentlige iboende bestanddele har princippet om domstolens uafhængighed<sup>99</sup>. Chartrets artikel 47 og artikel 19 TEU udmønter derfor mere præcist det i artikel 2 TEU fastsatte retsstatsprincip<sup>100</sup>.

### 3. Kriterierne og karakteren af vurderingen

226. Efter at have identificeret MSK-beslutningen, sammen med chartrets artikel 47, andet afsnit, eventuelt sammenholdt med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som den relevante retlige ramme i de foreliggende sager, står det tilbage at præcisere de materielle elementer, der følger af disse bestemmelser, der skal anvendes som kriterier for – og karakteren af vurderingen af – de omhandlede nationale bestemmelser.

96 – Den seneste tendens er ganske vist strengere end tidligere. Ud over den allerede behandlede dom af 26.3.2020, *Miasto Łowicz og Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinærordning for dommere)* (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 43-49) (punkt 209 og 210 ovenfor), jf. tillige kendelse af 2.7.2020, *S.A.D. Maler und Anstreicher OG* (C-256/19, EU:C:2020:523, præmis 45-48). En sådan tendens er ikke umiddelbart forenelig med den faktisk ganske liberale tilgang til spørgsmål vedrørende nationale procedurer eller institutioners forenelighed med EU-retten, som en national dommer normalt må stille (jf. bl.a. sidstnævnte kendelses præmis 47, til forskel fra den deri nævnte dom af 17.2.2011, *Weryński* (C-283/09, EU:C:2011:85, præmis 41 og 42), og faktisk mange andre afgørelser fra Domstolen)).

97 – Dom af 25.7.2018, *Minister for Justice and Equality (mangler ved domstolssystemet)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 68-79).

98 – R.C. Bartlett og S.D. Collins, *Aristotle's Nicomachean Ethics. A New Translation*, University of Chicago Press, 2011, Book 3.

99 – Jf. i denne retning dom af 24.6.2019, *Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed)* (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis), og af 19.11.2019, *A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed)* (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 120).

100 – Jf. i denne retning dom af 24.6.2019, *Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed)* (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis), og af 19.11.2019, *A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed)* (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 98).

**a) Kriterierne: de eksterne aspekter af domstolenes uafhængighed og det såkaldte »princip om, hvorledes rettergangen fremstår for en lægmand«**

227. Retssystemets interne organisering, herunder de institutionelle ordninger for oprettelsen af disciplinære organer for dommere og disses procedure, henhører under medlemsstaternes kompetence i medfør af det almindelige princip om institutionel autonomi. Dette gælder også for en medlemsstat, der er underlagt MSK.

228. Rumænien har ikke desto mindre pligt til at opfylde sine forpligtelser i henhold til MSK-beslutningen, navnlig hvad angår opfyldelsen af første, tredje og fjerde benchmark i bilaget til denne beslutning, for at sikre mere gennemsigtige og effektive retsprocedurer, fortsætte undersøgelser af beskyldninger om korruption på højt niveau og træffe foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af korruption.

229. I forbindelse med struktureringen af sine retsinstanser og retslige procedurer med henblik på at opfylde disse mål skal denne medlemsstat ydermere overholde sine EU-retlige forpligtelser, der følger af chartrets artikel 47, hvis anvendelsesområde og indhold skal fortolkes i lyset af EMRK's artikel 6, stk. 1, samt artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU<sup>101</sup>.

230. Princippet om domstolenes uafhængighed pålægger ikke medlemsstaterne en bestemt forfatningsmæssig model, som fastsætter forholdet og interaktionen mellem de forskellige statslige instanser<sup>102</sup>, naturligvis under forudsætning af, at en vis grundlæggende magttredeling, som er kendetegnende for retsstatsprincippet, opretholdes<sup>103</sup>. Der findes ikke nogen model eller noget system, der er fastsat på forhånd eller har en særlig gyldighed, men snarere en række forskellige systemer og strukturer. Retspraksis søger snarere at identificere de minimumskrav, som de nationale ordninger skal overholde. Disse krav er relateret til de *interne* og *eksterne* aspekter af domstolenes uafhængighed samt til kravet om *upartiskhed*, der kan udledes af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«).

231. Det er navnlig det *eksterne* element af domstolenes uafhængighed, der er tæt forbundet med kravet om upartiskhed, som kræver, »at den pågældende ret udøver sit hverv helt uafhængigt og uden at være underlagt noget hierarkisk forhold eller stå i afhængighedsforhold til nogen og uden at modtage ordrer eller instrukser fra nogen, og at den således er *beskyttet mod indgreb og pres udefra*, der kan bringe dens medlemmers uafhængige bedømmelse i fare og påvirke deres afgørelser«<sup>104</sup>. Dette omfatter ikke kun direkte indflydelse i form af instrukser, men ligeledes »mere indirekte former for indflydelse, som kan påvirke de pågældende dommers afgørelser«<sup>105</sup>.

232. Som Domstolen under henvisning til Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende EMRK's artikel 6, stk. 1, har fastslået, er nogle af de relevante elementer, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af elementet »uafhængighed«, bl.a. den måde, hvorpå dommere udnævnes, og deres embedsperiode, eksistensen af garantier mod udefrakommende pres samt spørgsmålet om, hvorvidt organet »fremstår uafhængigt«, eftersom det er selve den tillid, som enhver domstol skal indgyde

101 – Jf. i denne retning dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 52), og af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 115).

102 – Jf. med hensyn til chartrets artikel 47, stk. 2, dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 130 og den deri nævnte retspraksis).

103 – Ibidem, præmis 124-126 og den deri nævnte retspraksis.

104 – Ibidem, præmis 121 og den deri nævnte retspraksis. Min fremhævelse.

105 – Ibidem, præmis 125 og den deri nævnte retspraksis.



borgerne i et demokratisk samfund, der står på spil<sup>106</sup>. Fremtræden er ligeledes et vigtigt element i den objektive vurdering af upartiskhed, hvorefter det skal undersøges, om der uafhængigt af en given dommers personlige optræden findes omstændigheder, der kan efterprøves, og som kan gøre det muligt at så tvivl om dommerens upartiskhed<sup>107</sup>.

233. Det eksterne aspekt af domstolenes uafhængighed, sammenholdt med »princippet om, hvorledes rettergangen fremstår for en lægmand«, er således grundlaget for at vurdere – i det, der i realiteten er en abstrakt efterprøvelse – om de valgte nationale retsmodeller er forenelige med disse krav. Denne form for undersøgelse vedrører ofte spørgsmålet om, hvorvidt der findes tilstrækkelige sikkerhedsmekanismer i et system, som derefter, i det mindste i en vis udstrækning, forhindrer udøvelsen af udefrakommende pres og politisk påvirkning.

234. Sådanne kriteriers ganske vage karakter, sammenholdt med den abstrakte karakter af den efterprøvelse af forenelighed, der skal foretages, kræver imidlertid klarhed med hensyn til, hvad der præcist skal undersøges, med hvilken detaljeringsgrad, og på grundlag af hvilke argumenter – en problemstilling, som jeg nu vil gennemgå.

#### ***b) Karakteren af vurderingen: Hvad der skal fastslås***

235. For det første skal der være klarhed om den type af sag, der er indbragt for Domstolen. En første præcisering vedrører derfor sondringen mellem to potentielle typer af sager, hvor der kan opstå spørgsmål vedrørende domstolenes uafhængighed.

236. På den ene side kan et spørgsmål om domstolenes uafhængighed rejses af en borger som et accessorisk spørgsmål, der afdækkes i en situation, der typisk vedrører tilsidesættelsen af rettigheder, der er beskyttet af EU-retten, i det enkelte tilfælde. I en sådan sag kan mangler ved domstolenes uafhængighed medføre en tilsidesættelse af rettighederne fastsat i chartrets artikel 47 i det enkelte tilfælde. En sådan situation kan tyde på, at reglerne har en generel dysfunktionel karakter<sup>108</sup>, men ikke nødvendigvis: Den kan også vedrøre en individuel mangel i et i øvrigt funktionelt system.

237. På den anden side er der ligeledes sager, som vedrører en strukturel vurdering af forskellige elementer af et retssystem. I forbindelse med en sådan vurdering undersøges det i det væsentlige, om visse lovgivningsmæssige løsninger, der er vedtaget i medlemsstaterne, er forenelige med kravene i EU-retten. Denne situation kan opstå – som det er tilfældet i de foreliggende sager – når tvisterne i hovedsagerne vedrører påståede mangler i et retssystem, men ikke nødvendigvis, bestemt ikke dem alle, er forbundet med et særligt tilfælde af tilsidesættelse af den individuelle ret til en retfærdig rettergang i en given sag. I en sådan situation kræver analysen en abstrakt vurdering af dette systems forenelighed med EU-retlige parametre<sup>109</sup>.

106 – Dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 127), der i denne retning henviser til Menneskerettighedsdomstolens dom af 6.11.2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá mod Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 og den deri nævnte retspraksis), og Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.6.2011, Fruni mod Slovakiet (CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141).

107 – Dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 128), der henviser til Menneskerettighedsdomstolens dom af 6.5.2003, Kleyn m.fl. mod Nederlandene (CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 191 og den deri nævnte retspraksis), og af 6.11.2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá mod Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 145, 147 og 149 og den deri nævnte retspraksis).

108 – Dette var tilfældet i dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982).

109 – Jf. med hensyn til disse to typer af situationer mit forslag til afgørelse Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, punkt 53).



238. Denne anden situation er for nylig blevet forelagt Domstolen i form af traktatbrudssøgsmål<sup>110</sup>. Den er ligeledes forekommet i tilfælde, hvor sagen på grund af manglende sammenhæng med det materielle spørgsmål, som den forelæggende ret skulle tage stilling til i hovedsagen, i sidste ende er blevet afvist<sup>111</sup>. Det er imidlertid korrekt at anerkende, at der tidligere også har været sager, hvor en sådan abstrakt efterprøvelse af strukturelle elementer udgjorde kernen i tvisten i hovedsagen, hvor Domstolens besvarelse blev anset for nødvendig<sup>112</sup>.

239. Denne sidstnævnte type af tilfælde af abstrakt efterprøvelse af, om visse nationale institutionelle eller processuelle løsninger er forenelige med kravene i EU-retten, er bestemt mulig inden for rammerne af MSK. Som forklaret i detaljer ovenfor<sup>113</sup> muliggør denne mekanisme en abstrakt efterprøvelse af visse modeller, der er indført af Rumænien, uden at der nødvendigvis er tale om en angivelig tilsidesættelse af en individuel rettighed, der er baseret på EU-retten, i hver specifik sag. Det vil vise sig, hvad der for nærværende er situationen i denne henseende i henhold til artikel 19, stk. 1, TEU efter Store Afdelings nylige afgørelse i Miasto Łowicz-sagen<sup>114</sup>.

240. Det, der måske kan være af tværgående værdi i forbindelse med de foreliggende sager, såvel som andre potentielle spørgsmål med hensyn til, hvornår graden af domstolenes uafhængighed i medlemsstaterne er passende, er en afklaring af de typer argumenter, der skal dækkes i forbindelse med en sådan abstrakt type efterprøvelse, det være sig i henhold til MSK-beslutningen og chartret eller endog i henhold til artikel 19, stk. 1, TEU. Jeg vil i denne henseende sondre mellem tre forskellige scenarier.

241. For det første er den institutionelle eller proceduremæssige struktur, som allerede er behandlet generelt og abstrakt, problematisk. Selve »planen« – isoleret betragtet og endog uden specifikke eksempler på anvendelse heraf – synes forkeret. Den vil kunne misbruges, eftersom det er åbenbart, at den ikke kan sikre en passende grad af ekstern uafhængighed eller opfylde kravene i forbindelse med »princippet om, hvorledes rettergangen fremstår for en lægmand«, således som det kræves i chartrets artikel 47, andet afsnit, eller i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Denne første mulighed kunne kaldes »udelukkende papirvurdering«.

242. For det andet er der den situation, hvor den institutionelle struktur måske ikke er problematisk i sig selv, men hvor der er klare argumenter eller endog beviser, der er fremlagt for en retsinstans eller Domstolen, der godtgør, at der faktisk i praksis findes sådanne problemer eller muligheder for misbrug. Dette kan ske i to scenarier: På den ene side placeres planen inden for rammerne af andre planer. Dette vil være tilfældet, når en national regel – isoleret betragtet og på papiret – ikke synes problematisk, men bliver ekstremt problematisk, når den kombineres med andre regler i dette system. På den anden side er manglerne ved en given model ikke nødvendigvis synlige på papiret, men snarere i forbindelse med den faktiske anvendelse heraf. Det fælles tema i det andet scenario går således ud over den blotte plan ved at se nærmere på »kombinerede papirer« eller »papir som anvendt«.

110 – Dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531), og af 5.11.2019, Kommissionen mod Polen (Almindelige domstoles uafhængighed) (C-192/18, EU:C:2019:924).

111 – Dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinærordning for dommere) (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234).

112 – Dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), og af 7.2.2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106).

113 – Punkt 198-202 i dette forslag til afgørelse.

114 – Jf. tillige den allerede nævnte kendelse af 2.7.2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523).

243. For det tredje kunne der også foreligge en situation, hvor den institutionelle struktur, som beskrevet »på papiret«, synes at være i overensstemmelse med de retlige krav i chartrets artikel 47, andet afsnit, eller i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Der er ikke desto mindre holdepunkter for, at en i øvrigt solid model faktisk allerede misbruges i det specifikke miljø og i forbindelse med den særlige retlige og institutionelle kontekst i en medlemsstat. Dette scenario, der faktisk er det mest problematiske for enhver international domstol eller en anden international institutions vurdering, henviser i realiteten til »kun praksis« eller desværre snarere »papir er værdiløst«.

244. Det skal fremhæves, at i det andet og det tredje scenari er den nationale sammenhæng og den faktiske anvendelse af særlig relevans i to henseender. For det første skal de omhandlede bestemmelser undersøges i forbindelse med det institutionelle landskab i en medlemsstat. Så vidt muligt skal der derfor tages hensyn til den overordnede institutionelle og strukturelle sammenhæng og til, hvordan de omhandlede regler interagerer med andre regelsæt i tilknytning hertil. Selv om en given bestemmelse isoleret set således kan anses for at være korrekt, kan den være særdeles problematisk i forbindelse med andre relevante elementer i systemet<sup>115</sup>.

245. For det andet er der naturligvis det følsomme spørgsmål om efterprøvelse af oplysninger om den faktiske anvendelse og den faktiske nationale praksis på grundlag af de sagsakter og argumenter, der er fremlagt for Domstolen. Det er bestemt muligt og nødvendigt at tage hensyn til den nationale praksis. Domstolens praksis har således gentagne gange bekræftet, at det, der generelt er relevant for en bedømmelse af foreneligheden med EU-retten, ikke blot er national lovgivning som sådan, men ligeledes retspraksis og praksis<sup>116</sup>.

246. Hvis sådanne kontekstuelle og praksisbaserede omstændigheder imidlertid påberåbes for retsinstanser og navnlig for Domstolen, skal de forklares, dokumenteres og drøftes behørigt, det være sig af den nationale ret eller af parterne og intervenienterne for Domstolen. Hvis det med andre ord hævdes, at et givet system eller en given institutionel struktur i realiteten fungerer på en anden måde end det, der er anført i »loven på papiret«, er det nødvendigt, at disse argumenter godtgøres behørigt i rimeligt omfang.

247. Jeg vil gerne fremhæve i »rimeligt« omfang. På den ene side ville det være fuldstændig urimeligt at anmode en national ret, som eksempelvis i sin forelæggelsesafgørelse har anført, at den nationale ordning for disciplinære procedurer misbruges til at lægge politisk pres på dommere, om at fremlægge udtømmende statistikker over alle disciplinære procedurer, der gennemføres i den pågældende medlemsstat, samt dokumentation for, hvordan dette pres præcist udøves, og hvordan det præcist påvirker retsafgørelserne i de enkelte tilfælde. På den anden side ville det imidlertid også være problematisk blot at hentyde til den nationale model og lade forstå in abstracto, at medmindre denne model blev ændret til en anden model, *kunne den* blive misbrugt.

248. Alt kan misbruges. Den blotte mulighed for misbrug er ikke et tilstrækkeligt argument til at fjerne en hel struktur eller en model. Man forbyder heller ikke brugen af knive eller biler, selv om de i mindre ansvarlige hænder kan anvendes til en række andre formål end at skære brød eller køre til arbejde. Selv i forbindelse med det eksterne aspekt af domstolens uafhængighed og fremtræden skal der således fremlægges nogle overbevisende argumenter for Domstolen med hensyn til, hvordan en bestemt model konkret og specifikt kan misbruges, eller helt bestemt, illustrative eksempler på, hvordan dette allerede gøres i praksis, hvilket således ville udgøre et strukturelt problem.

115 – Jf. med hensyn til denne tilgang dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 152 og 153). Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse PG (C-406/18, EU:C:2019:1055) (om fristen på 60 dage for afgørelse fra domstolen eller det domstolslignende organ *hvis den ses* i sammenhæng med andre processuelle regler og institutionelle begrænsninger for en effektiv domstolsprøvelse af afgørelser om international beskyttelse i en medlemsstat).

116 – Jf. f.eks. vedrørende retspraksis dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl. (C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 80), eller administrativ praksis f.eks. dom af 11.6.2015, Zh. og O. (C-554/13, EU:C:2015:377, præmis 75), af 17.12.2015, Viamar (C-402/14, EU:C:2015:830, præmis 31 og 46), af 20.6.2018, Enteco Baltic (C-108/17, EU:C:2018:473, præmis 100).

## C. Vurdering af de omhandlede nationale bestemmelser

249. På baggrund af denne ganske detaljerede køreplan vil jeg herefter endelig gå over til vurderingen af de to omtvistede institutionelle spørgsmål. Jeg vil begynde med et generelt overblik over den nationale retlige baggrund; 1). Dernæst vil jeg vurdere spørgsmålene vedrørende udpegningen af ledelsen i *Inspectia Judiciară* i sag C-83/19; 2), inden jeg behandler de præjudicielle spørgsmål i sag C-127/19, C-195/19, C-291/19 og C-355/19 vedrørende oprettelsen AEOR; 3).

### 1. Generel baggrund

250. De foreliggende sager vedrører alle forskellige elementer af de såkaldte retsplejelove: lov nr. 303/2004 om dommere og anklageres status, lov nr. 304/2004 om retssystemets organisering og lov nr. 317/2004 om ØR. Disse love blev vedtaget i forbindelse med forhandlingerne om Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union med henblik på at forbedre retsvæsenets uafhængighed og effektivitet<sup>117</sup>.

251. Disse love og de efterfølgende ændringer heraf blev nøje overvåget efter tiltrædelsen inden for rammerne af MSK. På grundlag af disse love og de efterfølgende ændringer heraf aflagde Kommissionen regelmæssigt rapport om Rumæniens fremskridt med hensyn til retsvæsenet uafhængighed og effektive funktion samt om de fremskridt, der var gjort med hensyn til bekæmpelse af korruption. På grundlag af disse fremskridt fremsatte Kommissionen en række endelige henstillinger i sin MSK-rapport fra 2017, som kunne have ført til, at MSK kunne afvikles<sup>118</sup>. Fremskridtene blev imidlertid tilbagerullet i perioden 2017-2018, hvor retsplejelovene alle var blevet ændret ved forskellige love<sup>119</sup>, der blev vedtaget af parlamentet inden for rammerne af en fremskyndet procedure, der indebar en begrænset debat i parlamentets to kamre<sup>120</sup>. Disse love blev vedtaget i en situation med stor politisk uenighed og offentlige protester<sup>121</sup>. Efterfølgende – mellem september 2018 og marts 2019 – vedtog den rumænske regering fem nøddekreter, som ændrede og tilføjede nye bestemmelser til retsplejelovene<sup>122</sup>.

252. Ændringerne omfatter yderligere elementer, der ikke er genstand for de foreliggende sager, f.eks. en ny førtidspensionsordning, begrænsning af dommeres yringsfrihed og udvidelse af grundlaget for afsættelse af medlemmer af ØR<sup>123</sup>. De indførte endvidere de ændringer, som ligger til grund for de sager, der er forelagt Domstolen, såsom proceduren for foreløbig udpegning af ledelsen i *Inspectia Judiciară* og oprettelsen af AEOR, samt ændringer af bestemmelser om dommeres materielle ansvar, som jeg analyserer i et særskilt forslag til afgørelse i sag C-397/19.

117 – Periodisk rapport fra Kommissionen om Rumæniens fremskridt mod tiltrædelse (KOM (2004) 1200 endelig, s. 19).

118 – Jf. MSK-rapporten fra 2018, s. 3.

119 – Lov nr. 207/2018 (jf. punkt 20 i dette forslag til afgørelse) samt Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM (lov nr. 234/2018 om ændring og supplerings af lov nr. 317/2004 om ØR, Monitorul Oficial nr. 850 af 8.10.2018), og Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (lov nr. 242/2018 om ændring og supplerings af lov nr. 303/2004 om dommeres og anklageres status, Monitorul Oficial nr. 868 af 15.10.2018).

120 – MSK-rapporten fra 2018, s. 9.

121 – Jf. Grecos ad hoc-rapport om Rumænien (Ad hoc Report on Romania (Rule 34)), vedtaget på Grecos 79. plenarmøde den 23.3.2018 (2018/2).

122 – Nøddekret nr. 77/2018, nr. 90/2018, nr. 92/2018, nr. 7/2019 og nr. 12/2019. Jf. punkt 18 og 27-34 i dette forslag til afgørelse.

123 – Jf. ligeledes MSK-rapporten fra 2018, s. 3.

253. Disse ændringer er blevet vurderet negativt i MSK-rapporterne fra 2018 og 2019. Nogle af dem var ligeledes genstand for rapportering foretaget af flere internationale organer, herunder Venedigkommissionen<sup>124</sup> og Greco<sup>125</sup>, som advarede om de risici, som disse elementer kunne frembyde, nemlig at undergrave retsvæsenets uafhængighed samt effektivitet og kvalitet. Venedigkommissionen har desuden tilkendegivet betænkelighed med hensyn til den omfattende brug af nøddekreter<sup>126</sup>.

254. Et vigtigt fællestræk, der bør nævnes i en generel sammenhæng, er den fremtrædende rolle, der spilles af *nøddekreter*, som den rumænske regering har vedtaget med henblik på at ændre vigtige aspekter af de forskellige retsplejelove. Spørgsmålet om, hvorvidt en sådan brug af et sådant – i det mindste umiddelbart – ekstraordinært instrument er tilladt i henhold til national forfatningsret, henhører ikke under Domstolens kompetence, men snarere under den eller de nationale (forfatningsretlige) domstol(e)s kompetence.

255. Den omstændighed, at den lovgivningsmæssige teknik med at anvende nøddekreter – hvilket den rumænske regering medgav under retsmødet – er blevet anvendt i vidt omfang på området retsreform, uden at der rent faktisk altid har været en klar begrundelse for denne praksis med hensyn til uopsættelighed, udgør allerede et vigtigt element i den overordnede sammenhæng. Love, der strukturelt skal regulere statens tredje magt, bør i et system, der respekterer en egentlig magtadskillelse, først vedtages efter moden overvejelse og rådslagning med inddragelse af alle de relevante lovgivningsorganer og retsinstanser, der normalt er involveret i udformningen af lovgivning. Ideelt set bør sådan lovgivning leve længere end en døgnflue.

256. Sammenfattende kan det konstateres, at selv om en »regulering af retsvæsenet ved hjælp af nøddekreter« ikke i sig selv udgør en tilsidesættelse af EU-retten, er der absolut tale om et vigtigt kontekstuel element, der bør tages i betragtning ved vurderingen af de omhandlede nationale bestemmelser.

## **2. Foreløbig udpegning af ledelsen i *Inspectia Judiciară***

### **a) Forelæggelsesafgørelsen og parternes argumenter**

257. Forelæggelsesafgørelsen udtrykker flere betænkeligheder med hensyn til den retlige procedure og omstændighederne i forbindelse med vedtagelsen af nøddekret nr. 77/2018 samt følgerne heraf.

258. For det første bemærkes, at nøddekretet ikke har til virkning at afhjælpe en angivelig »lovgivningsmæssig mangel« som nævnt i dekretets præambel, men snarere fratager ØR en af de beføjelser, som det har som følge af dets forfatningsmæssige rolle som garant for retsvæsenets uafhængighed. Endvidere gør nøddekretet det muligt at udøve en ledelsesfunktion på ubestemt tid, idet et udløbet mandat forlænges automatisk ved vilkårlig retsanvendelse, uden at ØR kan udøve den skønsbeføjelse, som er afgørende for dets forfatningsmæssige rolle.

259. For det andet har den forelæggende ret præciseret, at ØR i henhold til artikel 133, stk. 1, i den rumænske forfatning er garant for retsvæsenets uafhængighed. Det fremgår ligeledes, at den løsning, der er valgt i nøddekret nr. 77/2018, udgør en ubegrundet undtagelse til den almindelige regel om foreløbige udpegninger, der består i at beskikke en person til en ledelsesfunktion, hvorved der gøres indgreb i ØR's kompetencer.

124 – Venedigkommissionens udtalelse nr. 924/2018 om ændringer af lov nr. 303/2004 om dommeres og anklageres status, lov nr. 304/2004 om retssystemets organisering og lov nr. 317/2004 om det øverste retsråd (Rumænien) CDL-AD(2018)017.

125 – Grecos ad hoc-rapport om Rumænien (Ad hoc Report on Romania (Rule 34)), vedtaget på Grecos 79. plenarmøde den 23.3.2018 (2018/2).

126 – Venedigkommissionens udtalelse nr. 950/2019 om nøddekret GEO nr. 7 og GEO nr. 12 om ændring af retsplejelovene (Rumænien) CDL-AD(2019)014.



260. Forummet for Rumænske Dommere har i overensstemmelse med de argumenter, der allerede er fremført for den forelæggende ret og bekræftet af denne, gjort gældende for Domstolen, at nøddekret nr. 77/2018 bevirker, at ØR fratages en af de beføjelser, som det har som følge af dets forfatningsmæssige rolle som garant for retsvæsenets uafhængighed. Under retsmødet præciserede sagsøgeren ligeledes, at beskikkelsesordningen tidligere var blevet anvendt til stillingen som chefsinspektør for *Inspectia Judiciară*. Endvidere kræver vedtagelsen af regler om dommeres og anklageres status, herunder *Inspectia Judiciară*s organisering og funktion, en udtalelse fra ØR. Der blev ikke anmodet om en sådan udtalelse med hensyn til det omhandlede nøddekret.

261. Den nederlandske og den svenske regering er enige i, at den disciplinære procedure, der finder anvendelse i forhold til dommere, herunder proceduren for udpegning i forbindelse med *Inspectia Judiciară*, skal respektere princippet om domstolens uafhængighed i overensstemmelse med Domstolens og Menneskerettighedsdomstolens praksis. Den nederlandske regering har anført, at nøddekret nr. 77/2018 – som beskrevet i forelæggelsesafgørelsen – ikke synes at overholde dette princip. Den svenske regering har peget på, at det tilkommer den nationale ret at foretage denne bedømmelse.

262. Kommissionen har under retsmødet gjort gældende, at den rumænske regerings indgriben i udpegningen af ledelsen i *Inspectia Judiciară* kan give anledning til tvivl med hensyn til garantierne for domstolens uafhængighed, i betragtning navnlig af, at kompetencen til at foretage en sådan udpegning tilkommer SMC. Der er derfor holdepunkter for en tilsidesættelse af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

263. Den rumænske regering har under retsmødet gjort gældende, at artikel 19 TEU er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter ledelsen i *Inspectia Judiciară* udpeges – *endog midlertidigt* – ved et nøddekret, for så vidt som dette kan give indtryk af politisk påvirkning eller politisk pres. Regeringen har ikke bestridt uopsætteligheden, men anført, at den mulighed for beskikkelse, der er fastsat i artikel 57 i lov nr. 303/2004, ikke kunne have været anvendt, da den udelukkende vedrører beskikkelse i forbindelse med domstole og anklagemyndigheder. Den nuværende rumænske regering har ikke desto mindre gjort gældende, at den tidligere regering kunne have indført en anden mekanisme for at undgå en institutionel blokering, f.eks. gennem en kortvarig, midlertidig udnævnelse, og inddrage ØR i proceduren.

264. Omvendt har *Inspectia Judiciară* gjort gældende, at foranstaltningen – som det fremgår af instrumentets præambel – var begrundet i den situation, der var opstået ved, at den tidligere ledelses mandat var udløbet den 1. september 2018, uden at det kompetente organ havde iværksat en ny udvælgelsesprocedure. Det fremgår endvidere af denne retsakt, at kun personer, der allerede har bestået udvælgelsesproceduren, og som allerede har udøvet hvervet som chefsinspektør og assisterende chefsinspektør, kan udnævnes. Da udvælgelsesprøven i realiteten blev tilrettelagt af ØR, opnåede den samme chefsinspektør stillingen med et meget godt resultat.

## **b) Bedømmelse**

265. Hverken chartrets artikel 47, andet afsnit, eller artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU pålægger en specifik model med hensyn til organiseringen af disciplinærordningerne for retsembedsmænd. Kravet om uafhængighed fordrer imidlertid, at de bestemmelser, der regulerer disciplinærordningen for dommere, »frembyder de nødvendige garantier for at undgå enhver risiko for, at en sådan ordning anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelsens indhold«<sup>127</sup>. Af denne grund har Domstolen identificeret et uafhængigt organs indgriben og indførelsen af en procedure, der fuldt ud

127 – Dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 77).



garanterer rettighederne i chartrets artikel 47 og 48, bl.a. retten til forsvar, som væsentlige garantier med henblik på at bevare den dømmende magts uafhængighed<sup>128</sup>. Denne præcisering indebærer utvetydigt, at standarderne i chartrets artikel 47 og 48 finder anvendelse på disciplinære procedurer mod retsembedsmænd<sup>129</sup>.

266. Det skal bemærkes, at disse standarder finder anvendelse på de disciplinære organer selv (typisk den disciplinærafdeling, der træffer afgørelse om den disciplinære forseelse) og ikke på den enhed, der har indbragt sagen for dem (nemlig »disciplinæranklageren«). *Inspectia Judiciară* har ikke bemyndigelse til at træffe afgørelse, hvorved en disciplinær forseelse fastslås. Dette er forbeholdt den kompetente afdeling i ØR, der er det disciplinære organ.

267. Som præciseret af den rumænske regering under retsmødet og anført af sagsøgeren spiller *Inspectia Judiciară* imidlertid en afgørende rolle i forbindelse med den disciplinære procedure. Det foretager den indledende undersøgelse og træffer afgørelse om, hvorvidt der skal indledes en disciplinær undersøgelse. Det foretager denne undersøgelse, inden det endeligt afgør, om der skal indbringes en disciplinærsag for den kompetente afdeling i SMC med henblik på afgørelse af sagen<sup>130</sup>. Det har ligeledes vigtige funktioner med hensyn til at udløse den procedure, der fører til, at det fastslås, at der foreligger en retlig fejl<sup>131</sup>. Som den forelæggende ret har forklaret, har chefinspektøren endvidere væsentlige beføjelser, som også er blevet styrket i forbindelse med nylige ændringer<sup>132</sup>: Han udnævner inspektorerne med ledelsesfunktioner, forvalter inspektoratets aktiviteter og disciplinære procedurer, tilrettelægger fordelingen af sager, fastsætter de specifikke aktivitetsområder, hvor der udøves kontrolforanstaltninger, er den ledende anvisningsberettigede og har beføjelse til selv at iværksætte disciplinære procedurer.

268. I en sådan sammenhæng er det temmelig klart, at sådanne undersøgelsesbeføjelser og beføjelser til at »udløse« disciplinære undersøgelser allerede kan – uanset hvilke garantier der gives af det organ, som træffer endelig afgørelse om den disciplinære procedure – lægge pres på de personer, der har til opgave at udøve dømmende myndighed<sup>133</sup>. Dette gælder så meget desto mere, når beføjelserne til at iværksætte en undersøgelse og en disciplinærsag synes at være tillagt én institution, som faktisk er specialiseret i at føre tilsyn med og undersøge dommere.

269. Af denne grund skal et organ, der har til opgave at indlede disciplinære procedurer, såsom *Inspectia Judiciară*, i det mindste godtgøre en vis grad af funktionel og efterforskningsmæssig uafhængighed. Også i denne forbindelse kan den forventede grad af uafhængighed på ingen måde være den, der kræves af de disciplinære organer selv. I betragtning af både *Inspectia Judiciară*'s rolle inden for ØR og chefinspektørens beføjelser kan proceduren for udnævnelse til denne stilling imidlertid ikke give anledning til betænkeligheder med hensyn til, at dette organs beføjelser og funktioner anvendes som instrumenter til politisk kontrol med og pres på den judicielle virksomhed.

128 – Jf. dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 77).

129 – I denne henseende fremgår det, at chartret faktisk yder en højere beskyttelsesstandard end Menneskerettighedsdomstolen, trods sidstnævntes seneste udvikling i f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 9.1.2013, *Volkov mod Ukraine* (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, §§ 87-91), af 23.6.2016, *Baka mod Ungarn* (CE:ECHR:2016:0623JUD002026112 (Store Afdeling), § 107 ff.), af 23.5.2017, *Paluda mod Slovakiet* (CE:ECHR:2017:0523JUD003339212 (Tredje Afdeling), §§ 33-35), af 25.9.2018, *Denisov mod Ukraine* (CE:ECHR:2018:0925JUD007663911 (Store Afdeling), § 44 ff.).

130 – Ifølge de præciseringer, som den rumænske regering er fremkommet med under retsmødet, er retsinspektørernes kompetencer anført i artikel 74, stk. 1, i lov nr. 317/2004. I henhold til artikel 45, stk. 1, i lov nr. 317/2004 kan *Inspectia Judiciară* indlede en undersøgelse *ex officio* eller efter anmodning fra enhver berørt person, herunder ØR. I henhold til lovens artikel 44, stk. 3<sup>1</sup>, kan justitsministeren anmode *Inspectia Judiciară* om at fastslå, om der er tegn på disciplinære overtrædelser begået af anklagere.

131 – I henhold til artikel 74 i lov nr. 317/2004 og artikel 94 i lov nr. 303/2004. Jf. mit forslag til afgørelse i sag C-397/19.

132 – Det fremgår af de sagsakter, som den pågældende ret råder over, at disse beføjelser blev styrket ved lov nr. 234 af 4.10.2018 (Monitorul Oficial nr. 850 af 8.10.2018), der ændrede artikel 69 i lov nr. 317/2004, vedrørende chefinspektørens beføjelser.

133 – Jf. vedrørende virkningerne for domstolens uafhængighed af den blotte potentielle indledning af disciplinære procedurer Menneskerettighedsdomstolens dom af 9.2.2012, *Kinský mod Den Tjekkiske Republik* (CE:ECHR:2012:0209JUD004285606, §§ 97-99).

270. Hvordan passer en bestemmelse om en ordning for foreløbig udpegning, der består i en forlængelse af den pågældendes embedsperiode, ind i dette billede? Betragtet in abstracto og løsrevet fra enhver sammenhæng kunne en sådan bestemmelse næppe siges i sig selv at være i strid med de EU-retlige krav om domstolenes uafhængighed.

271. For det første giver ethvert tilfælde, hvor den udøvende magt deltager i udnævnelsen til stillinger inden for retsvæsenet, ikke automatisk anledning til et underordningsforhold, der er i strid med uafhængighedsprincippet, hvis der er garantier, der beskytter de udnævnte personer mod påvirkning eller pres i udøvelsen af deres hverv efter udnævnelsen<sup>134</sup>. Faktisk snarere omvendt: Magtadskillelse går begge veje.

272. Denne konklusion gælder efter min opfattelse ligeledes for udnævnelsen til lederstillinger i et organ såsom *Inspectia Judiciară*. I denne forbindelse har den rumænske regering – som *Inspectia Judiciară* har gjort gældende – ikke direkte udpeget chefinspektøren for *Inspectia Judiciară* ved individuel afgørelse. Nøddekret nr. 77/2018 regulerer en procedure til sikring af den midlertidige ledelse af *Inspectia Judiciară*.

273. For det andet er chartrets artikel 47, stk. 2, heller ikke principielt til hinder for en ordning, hvorefter den midlertidige ledelse af et organ såsom *Inspectia Judiciară* varetages af den nuværende chefinspektør og assisterende chefinspektør, indtil en ny ledelse er udnævnt på grundlag af den almindelige procedure. Som *Inspectia Judiciară* ligeledes har anført, kan dette faktisk sikre, at de personer, der beklæder stillingen midlertidigt, allerede har bestået den i loven fastsatte udvælgelsesprøve, og at de har erfaring i stillingen. En sådan ordning kan således være nødvendig og findes i en række retsordener med hensyn til visse nøglepositioner, herunder udnævnelse af dommere<sup>135</sup>.

274. I denne forbindelse gemmer djævelen sig imidlertid ikke i detaljen, men i konteksten. To tilsyneladende uproblematisk elementer, som netop er nævnt, mister hurtigt deres ukontroversielle karakter, når man ser på den specifikke ordning for den foreløbige udpegning af ledelsen i *Inspectia Judiciară*, jf. nøddekret nr. 77/2018, og det specifikke resultat, der blev opnået i det enkelte tilfælde.

275. I henhold til dette dekrets artikel II finder ordningen for foreløbig udpegning ligeledes anvendelse i den situation, hvor ledelsesstillingerne i *Inspectia Judiciară* er ledige på datoen for dette nøddekrets ikrafttræden, hvilket præcist var tilfældet, da nøddekret nr. 77/2018 blev vedtaget<sup>136</sup>. I praksis betyder dette, at den regel, der blev indført ved et nøddekret, uden at det organ, der normalt konsulteres i forbindelse med en sådan udnævnelse, blev hørt, ikke blot har til formål at sikre kontinuiteten i embedet, men den effektive virkning heraf er, at en person, hvis mandat allerede er udløbet, efterfølgende genindsættes i embedet på grundlag af en anden procedure end den, der er fastsat ved lov, og at de aktører, der normalt er involveret i denne procedure, ikke inddrages.

134 – Jf. f.eks. dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 133), der i denne henseende henviser til dom af 31.1.2013, D. og A. (C-175/11, EU:C:2013:45, præmis 99), og Menneskerettighedsdomstolens dom af 28.6.1984, Campbell og Fell mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1984:0628JUD000781977, § 79), af 2.6.2005, Zolotas mod Grækenland (CE:ECHR:2005:0602JUD003824002, §§ 24 og 25), af 9.11.2006, Sacilor Lormines mod Frankrig (CE:ECHR:2006:1109JUD006541101, § 67), og af 18.10.2018, Thiam mod Frankrig (CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, § 80 og den deri nævnte retspraksis).

135 – For blot at nævne det mest oplagte eksempel jf. artikel 5 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.

136 – Lucian Netejorus oprindelige mandat var udløbet den 1.9.2018, og nøddekret nr. 77/2018 blev vedtaget den 5.9.2018.

276. Dette element af sammenhæng og en tilsyneladende neutral regels praktiske funktion er i sig selv tilstrækkeligt til at konkludere, at den ordning for foreløbig udpegning af ledelsen i Inspectoria Judiciară, der er fastsat ved nøddekret nr. 77/2018, kan skabe tvivl med hensyn til den rumænske regerings interesse i at udnævne en bestemt person til lederstillingen i det organ, der er ansvarligt for at foretage disciplinære undersøgelser mod retsmedsmænd. En sådan ordning synes derfor ikke at indeholde garantier, som gør det muligt at fjerne rimelig tvivl hos borgerne om, at retsorganer er uimodtagelige for påvirkninger udefra og neutrale i forhold til de interesser, som de står overfor.

277. Efter min opfattelse kan og bør bedømmelsen egentlig slutte her. Den forelæggende ret, og frem for alt de (nationale) parter i de foreliggende sager, har fremført andre kontekstuelle argumenter, der ikke alene vedrører spørgsmålene om (national) kompetencefordeling, men også de berørte personer og organer og deres påståede særlige interesser. Efter min opfattelse er det hverken nødvendigt eller hensigtsmæssigt, at Domstolen behandler nogen af disse andre kontekstuelle elementer i betragtning af, at det netop fremførte argument i sig selv er klart og fyldestgørende.

278. Sammenfattende kan det konstateres, at en forudgående fastsat personneutral regel, der af hensyn til institutioners kontinuitet fastsætter, at en person forbliver i embedet, indtil en efterfølger er behørigt udnævnt, er ordenlig og rimelig. Anvendelse af en sådan tilsyneladende neutral regel, hvis eneste virkning er – i strid med de almindelige udnævnelsesprocedurer – at genindsætte en bestemt person i et embede efter udløbet af dennes mandat, er hverken ordenlig eller rimelig.

### ***c) Foreløbig konklusion***

279. Jeg foreslår derfor, at det tredje spørgsmål i sag C-83/19 besvares således: Chartrets artikel 47, andet afsnit, og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at de er til hinder for nationale bestemmelser, i henhold til hvilke regeringen som undtagelse fra de almindeligt gældende retsregler vedtager en ordning for foreløbig udpegning til lederstillingerne i det organ, der er ansvarligt for at foretage disciplinære undersøgelser inden for retsvæsenet, hvis effektive virkning er, at en person, hvis mandat allerede er udløbet, genindsættes i embedet.

## ***3. Afdelingen for efterforskning af overtrædelser begået inden for retsvæsenet***

### ***a) Forelæggelsesafgørelserne og parternes argumenter***

280. Fire af de fem sager, som behandles i dette forslag til afgørelse, vedrører de retlige bestemmelser om AEOR's oprettelse og funktion. Hovedsagerne i sag C-127/19 og C-355/19, som den samme nationale ret har forelagt, drejer sig om lovligheden af forskellige administrative gennemførelsesretsakter til de retlige bestemmelser, der indfører AEOR. Sag C-195/19 og C-291/19 er blevet forelagt i forbindelse med verserende straffesager mod dommere og anklagere, som AEOR skal deltage i.

281. Det er på denne baggrund, at det med det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-127/19, det fjerde spørgsmål i sag C-291/19 og det fjerde spørgsmål i sag C-355/19 nærmere bestemt ønskes oplyst, om princippet om domstolenes uafhængighed, der er fastsat i artikel 19, stk. 1, TEU og chartrets artikel 47, samt forpligtelsen til at respektere retsstatens værdier i artikel 2 TEU er til hinder for oprettelsen af AEOR. Med det femte spørgsmål i sag C-291/19 ønskes det oplyst, om chartrets artikel 47, stk. 2, som vedrører retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist, er til hinder for oprettelsen af AEOR i betragtning af det begrænsede antal stillinger i denne afdeling.

282. I forelæggelsesafgørelserne rejses således – i vidt omfang i tråd med de argumenter, som parterne i hovedsagen har fremført – forskellige spørgsmål vedrørende AEOR's oprettelse og funktion. Disse argumenter er blevet videreudviklet af nogle af de procesdeltagere, der har afgivet indlæg for Domstolen, bl.a. Forummet for Rumænske Dommere, foreningen »Bevægelsen til forsvar for anklageres status«, lederen af anklagemyndigheden og OL.

283. På baggrund af de forhold, der er fremført i forelæggelsesafgørelserne, har den nederlandske og den svenske regering samt Kommissionen konstateret, at der er væsentlige holdepunkter for, at reglerne vedrørende AEOR's oprettelse og funktion ikke er i overensstemmelse med kravene om domstolenes uafhængighed og upartiskhed.

284. Den rumænske regering, som i sit skriftlige indlæg har forsvaret AEOR's forenelighed med disse normer, ændrede sit standpunkt under retsmødet. Den har meddelt Domstolen, at den nuværende regering af de grunde, der er anført i et memorandum godkendt af regeringen den 27. december 2019, støtter nedlæggelse af AEOR i overensstemmelse med henstillingerne i MSK-rapporterne samt rapportererne fra Venedigkommissionen og Greco.

285. Regeringen har redegjort for nogle af de elementer, der ligger til grund for dens nye standpunkt. Jeg vil pege på blot tre af dem, som regeringen har henvist til og procesparterne har drøftet for Domstolen. For det første synes bestemmelserne vedrørende udvælgelseskomitéernes sammensætning, som senere ændret, at være i strid med det i rumænsk ret fastsatte princip om opdeling af dommeres og anklageres karrierer, hvorefter ØR's anklagerafdelinger har kompetence til at udnævne anklagere. For det andet fremgår det, at oprettelsen af AEOR har medført en risiko for en de facto frihed for strafforfølgelse for de anklagere, der indgår i denne afdeling. For det tredje er reglen vedrørende begrebet »hierarkisk overordnede anklager« kontroversiel, henset til det forfatningsretlige princip om hierarkisk kontrol.

286. Det fremgår således i sidste ende, at det kun er ØR, der forsvaret AEOR's oprettelse og funktion. ØR har forklaret, at oprettelsen af AEOR er begrundet i nødvendigheden af at beskytte retsembedsmænd<sup>137</sup>. AEOR har til formål at give en bestemt kategori af personer yderligere garantier i betragtning af den vigtige rolle, som de spiller i samfundet, og at sikre en høj grad af professionalisme blandt dem, der behandler deres sager. AEOR ville derfor styrke retsvæsenets uafhængighed ved at sikre beskyttelsen mod pres og misbrug som følge af vilkårlige klager og foranstaltninger mod retsembedsmænd.

287. Under retsmødet har ØR fremhævet, at denne ordning ligeledes er begrundet i overgreb begået mod retsembedsmænd af NDK, som inden oprettelsen af AEOR havde efterforsket mere end halvdelen af Rumæniens dommere, som anført i en rapport udarbejdet af *Inspectia Judiciară* og godkendt af ØR i oktober 2019<sup>138</sup>. Dette »beskyttelsesformål« blev endvidere opretholdt af *Curtea Constituțională* (forfatningsdomstol) i dens dom nr. 33/2018<sup>139</sup>.

288. ØR har ligeledes gjort gældende, at oprettelsen af AEOR var ledsaget af en garantiordning, der kunne fjerne enhver tvivl med hensyn til dens selvstændighed i forhold til politisk pres. Yderligere garantier har forstærket procedurerne for udnævnelse af chefanklageren ved AEOR og for udvælgelse af anklagerne i denne afdeling<sup>140</sup>. Chefanklageren ved AEOR udnævnes af ØR's plenum, i modsætning til cheferne for andre afdelinger af anklagemyndigheden, der udnævnes på grundlag af udvælgelsesprocedurer tilrettelagt af justitsministeren, hvor ØR kun skal afgive rådgivende udtalelse. ØR har med hensyn til anklagerne ved AEOR endvidere bemærket, at de yderligere garantier for

137 – Dette var ligeledes det standpunkt, som den rumænske regering har forsvaret i sit skriftlige indlæg.

138 – Den rumænske regering har nævnt *Inspectia Judiciară*s rapporter 5488/IJ/1365/DIP/2018 og 5488/IJ/2510/DIJ/2018.

139 – Dommens præmis 141.

140 – Dette var ligeledes det standpunkt, som den rumænske regering har givet udtryk for i sit skriftlige indlæg.



uafhængighed består i kravet om mindst 18 års erfaring som anklager, udvælgelsen sker uden politisk påvirkning på grundlag af en gennemsigtig procedure, og der foretages en grundig undersøgelse af anklageres seneste fem års erhvervmæssige virksomhed, og der er ingen mulighed for beskikkelse til denne afdeling.

## **b) Bedømmelse**

289. De argumenter, som de forelæggende retter har fremført, samt de betænkeligheder, som de procesdeltagere, der har afgivet indlæg for Domstolen, har givet udtryk for, er omfattende og komplekse. De vedrører forskellige forhold for så vidt angår de nationale regler for oprettelsen af AEOR, dens sammensætning og beføjelser, udvælgelsen af dens ledelse, dens bredere institutionelle virkninger med hensyn til dens indvirkning på andre afdelinger af anklagemyndighedens kompetence og den måde, hvorpå dette organ udøver sit hverv i praksis.

290. I overensstemmelse med Domstolens seneste praksis<sup>141</sup> er det min opfattelse, at selv om disse forhold måske ikke er kritisable isoleret set, skal de tages i betragtning ved en samlet vurdering med henblik på at fastslå indvirkningen af AEOR's oprettelse og funktion på kravet om domstolens uafhængighed.

291. Som udgangspunkt er det under behørig hensyntagen til de virkninger, som oprettelsen af en særlig anklageafdeling »for dommere« kan have på den offentlige opfattelse af retsvæsenet, nødvendigt, at oprettelsen af en sådan afdeling modsvarer en særlig tungtvejende, gennemsigtig og reel begrundelse; i). Når dette kriterium er opfyldt, er det endvidere afgørende, at en sådan afdelings sammensætning, organisation og funktion opfylder garantier, der er egnede til at undgå risikoen for udefrakommende pres på retsvæsenet; ii). Endelig er de særlige omstændigheder i forbindelse med oprettelsen af AEOR samt beskrivelsen af den måde, hvorpå dette organ har udøvet sit hverv, ligeledes af relevans med henblik på at fastslå den relevante sammenhæng; iii).

### *i) Begrundelse*

292. På tilsvarende måde som det, der allerede er blevet anført<sup>142</sup>, pålægger de EU-retlige krav om domstolens upartiskhed og uafhængighed, der er fastsat i chartrets artikel 47, andet afsnit, samt i artikel 19, stk. 1, TEU, ikke medlemsstaterne en forpligtelse til at indføre en specifik struktur eller model vedrørende anklagemyndighedens institutionelle udformning. Anklagemyndighedens struktur i de europæiske stater varierer faktisk overordentlig meget<sup>143</sup>.

293. Oprettelsen af en særlig afdeling af anklagemyndigheden, som har *enekompetence* til at efterforske overtrædelser begået af retsembedsmænd, har imidlertid en klar potentiel indvirkning på den offentlige opfattelse af domstolens uafhængighed og upartiskhed. Den udskiller retsvæsenet som en faggruppe, hvor der kræves en særskilt administrativ struktur hos anklagemyndigheden. Som Kommissionen har fremhævet, kan dette give indtryk af, at der er omfattende kriminalitet eller endog korruption i retssystemet. Derved tillægges overtrædelser begået af dommere (som kan være af enhver art) samme grad af alvor som korruption, organiseret kriminalitet eller terrorisme, som er de eneste andre

141 – Dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 141-144). Jf. ligeledes punkt 242-244 i dette forslag til afgørelse.

142 – Ovenfor, punkt 227-230 (generelt) samt punkt 265.

143 – Jf. vedrørende disse forskelle f.eks. Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, vedtaget af Venedigkommissionen på dens 85. plenarmøde (Venedig, 17. og 18.12.2010) (CDL-AD(2010)040).



områder, hvor der findes specialiserede afdelinger inden for den rumænske anklagemyndighed<sup>144</sup>. Dette »indtryk af kriminalitet« berører ét af de afgørende elementer i vurderingen af en given foranstaltnings indvirkning på domstolenes uafhængighed, nemlig den tillid, som et demokratisk samfunds domstole bør indgyde borgerne<sup>145</sup>.

294. Igen kan det vanskeligt hævdes, at oprettelsen af specifikke afdelinger af anklagemyndigheden eller endog særskilte anklagemyndigheder i sig selv er udelukket. Der findes faktisk særlige strukturer for anklagemyndigheder i medlemsstaterne, der er baseret enten på det specifikke behov for beskyttelse af en bestemt gruppe personer (f.eks. mindreårige), bestemte personers særlige status (f.eks. militære anklagemyndigheder), eller vedrører et særligt avanceret område, som kræver særlig ekspertise eller viden (f.eks. kompleks økonomisk kriminalitet, cybersikkerhed osv.).

295. Det, der imidlertid er afgørende i betragtning af den store betydning af en sådan institutionel foranstaltning for opfattelsen af retsvæsenet, er eksistensen af en begrundelse, der er baseret på reelle og tilstrækkeligt tungtvejende grunde, som endvidere skal bringes til offentlighedens kundskab på en utvetydig og tilgængelig måde.

296. Forelå der sådanne tilstrækkeligt tungtvejende grunde, der kunne begrunde oprettelsen af AEOR? ØR har forklaret, at oprettelsen af AEOR er begrundet i nødvendigheden af at beskytte retsmedsmand.

297. Nødvendigheden af at beskytte retsvæsenet mod unødigt pres kunne således generelt udgøre en legitim og tilstrækkeligt tungtvejende grund til at etablere en struktur inden for anklagemyndigheden med henblik på at begrænse denne risiko, i betragtning af specifikke omstændigheder i en given medlemsstat og under behørig hensyntagen til kravene om domstolenes uafhængighed og upartiskhed.

– *Utvetydig og tilgængelig begrundelse?*

298. Når oprettelsen af en afdeling såsom AEOR imidlertid ikke er knyttet til grunde, der vedrører bekæmpelse af kriminalitet, men snarere til behovet for at beskytte retsvæsenet selv, er det afgørende, at en sådan begrundelse offentliggøres på en *utvetydig og tilgængelig* måde for ikke at undergrave offentlighedens tillid til retsvæsenet.

299. Den rumænske regering har under retsmødet fremhævet, at der ikke blev redegjort for grundene til oprettelsen af AEOR i præambelen til lov nr. 207/2018. Rapporten fra *Inspectia Judiciară* vedrørende de overgreb fra NDK's side, som ØR har lagt til grund for at begrunde oprettelsen af AEOR, blev først vedtaget *efter offentliggørelsen af loven*, der trådte i kraft den 23. juli 2018. Det er således vanskeligt ved at se, hvordan den derfor skulle kunne udgøre begrundelsen herfor. Endelig har den rumænske regering under retsmødet fremhævet, at en begrundelse, der er baseret på nødvendigheden af at beskytte bestemte personer på grund af arten og betydningen af deres hverv, ikke er overbevisende, når den samme ordning ikke finder anvendelse på andre vigtige personer, såsom senatorer eller stedfortrædere.

300. I lyset af disse forhold er det vanskeligt at afgøre, om formålet om at beskytte retsvæsenet mod unødigt pres under alle omstændigheder var det formål, der var baggrunden for oprettelsen af AEOR. Det kan efter min opfattelse derfor ikke fastslås, at oprettelsen af denne afdeling af anklagemyndigheden blev forklaret for offentligheden med en utvetydig og tilgængelig begrundelse.

144 – Jf. ligeledes i denne henseende Venedigkommissionens udtalelse nr. 924/2018 om ændringer af lov nr. 303/2004 om dommeres og anklageres status, lov nr. 304/2004 om retssystemets organisering og lov nr. 317/2004 om det øverste retsråd (Rumænien) CDL-AD(2018)017.

145 – Dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 128 og Menneskerettighedsdomstolens deri nævnte praksis).

– *Reel begrundelse?*

301. Det centrale og mest omstridte emne for drøftelserne mellem de procesdeltagere, der har afgivet indlæg for Domstolen, vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den »beskyttelsesrelaterede« begrundelse for oprettelsen af AEOR er *reel*. Forummet for Rumænske Dommere, foreningen »Bevægelsen til forsvar for anklageres status«, lederen af anklagemyndigheden og OL har fremført en ret udførlig argumentation til støtte for anbringendet om, at oprettelsen af AEOR i realiteten tog udgangspunkt i andre hensyn. Disse procesdeltagere har i denne forbindelse henvist til de praktiske konsekvenser af AEOR's institutionelle udformning. Som anført af lederen af anklagemyndigheden under retsmødet kan disse forhold give offentligheden det indtryk, at formålet med at oprette AEOR reelt var at svække bekæmpelsen af korruption.

302. For det første har foreningen »Bevægelsen til forsvar for anklageres status« og lederen af anklagemyndigheden anfægtet den sande karakter af det »beskyttelsesrelaterede« formål. Dette skyldes først og fremmest det lave antal sager, hvor retsembedsmænd er blevet retsforfulgt inden oprettelsen af AEOR<sup>146</sup>. Endvidere er antallet af sager mod retsembedsmænd snarere steget end faldet, siden AEOR blev operationel. For det andet var oprettelsen af AEOR ikke ledsaget af nogen yderligere garantier. AEOR anvender de samme processuelle regler som de andre afdelinger af anklagemyndigheden og er forpligtet til på grundlag af legalitetsprincippet at registrere og undersøge enhver klage, der er indgivet i overensstemmelse med strafferetsplejelovens formelle krav. Der mangler tværtimod hensigtsmæssige instrumenter, hvilket udmønter sig i færre garantier, hovedsagelig på grund af det begrænsede antal anklagere, og i betragtning af den omstændighed, at der i modsætning til andre afdelinger af anklagemyndigheden ikke findes en passende territorial struktur på nationalt plan, eftersom alle anklagere ved AEOR er ansat i Bukarest.

303. Den rumænske regering har tilsluttet sig sidstnævnte punkt under retsmødet. Den har anført, at AEOR's enekompetence med hensyn til enhver form for lovovertrædelse begået af retsembedsmænd ikke sikrer, at anklagerne har den nødvendige specialisering, navnlig med hensyn til korruptionssager, hvilket er så meget desto mere alarmerende i betragtning af, at AEOR ikke har nogen territorial struktur.

304. For det andet er der flere forhold, der tyder på, at oprettelsen af AEOR *i realiteten* vil svække bekæmpelsen af korruption på højt niveau. I henhold til artikel 88<sup>1</sup>, stk. 1 og 2, i lov nr. 304/2004 har AEOR enekompetence med hensyn til sager vedrørende retsembedsmænd og bibeholder denne kompetence, når andre personer også retsforfølges. Foreningen »Bevægelsen til forsvar for anklageres status« og lederen af anklagemyndigheden har forklaret, at sager, der behandles af andre afdelinger af anklagemyndigheden, vil blive overført til AEOR, blot fordi der indgives fiktive klager over en retsembedsmand. Det er desuden gjort gældende, at dette hovedsagelig vil berøre sager, der er omfattet af NDK's kompetence, eftersom nogle korruptionssager også kan involvere dommere. Foreningen »Bevægelsen til forsvar for anklageres status« har under retsmødet præciseret, at AEOR kunne anmode om enhver sagsakt ved at påberåbe sig elementer af forbindelse med én af de sager, der undersøges af AEOR. I henhold til den ændring, der blev indført i artikel 88<sup>8</sup>, stk. 1, litra d), ved nøddekret nr. 7/2009, har AEOR endvidere kompetence til at frafalde appelsager, der allerede var indgivet af andre afdelinger af anklagemyndigheden. OL har under retsmødet gjort gældende, at AEOR's første tiltag var at frafalde væsentlige korruptionssager, der befandt sig i appelfasen.

146 – Jf. ligeledes Venedigkommissionens udtalelse nr. 924/2018 om ændringer af lov nr. 303/2004 om dommeres og anklageres status, lov nr. 304/2004 om retssystemets organisering og lov nr. 317/2004 om det øverste retsråd (Rumænien) (CDL-AD(2018)017, punkt 88).

305. Det skal ligeledes bemærkes, at risikoen for, at AEOR vil blive opfattet som et organ, hvis oprettelse og funktion er politisk begrundet, er blevet rejst i MSK-rapporterne, Venedigkommissionen og Greco<sup>147</sup>. Denne risiko har den rumænske regering også udtrykkeligt anerkendt under retsmødet.

306. På baggrund af disse betragtninger er det – trods den teoretiske legitimitet og alvor af det beskyttelsesformål, som ØR har påberåbt sig – min opfattelse, at det næppe kan anføres, at oprettelsen af AEOR er blevet begrundet på en klar, utvetydig og tilgængelig måde for ikke at undergrave den offentlige tillid til retsvæsenet. Endvidere – og med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse – rejser de ovenfor anførte forhold vedrørende de systematiske skadelige virkninger på andre afdelinger af anklagemyndighedens kompetence ikke kun alvorlig tvivl om den reelle karakter af den af ØR fremsatte begrundelse, men kan ligeledes skabe mistillid til retssystemets upartiskhed og dets uimodtagelighed for udefrakommende pres, navnlig ved at give indtryk af, at AEOR's oprettelse og funktion er politisk begrundet.

307. Forenklet sagt viser det billede, der fremkommer, når alle truslerne ses under ét, ikke nødvendigvis en øget beskyttelse af dommere. Det, der snarere på foruroligende vis kommer frem i lyset, er en almægtig superstruktur, som naturligvis kunne beskytte, men som også i høj grad kunne kontrollere og således øve indflydelse. Dette er måske paradokset i forbindelse med hele idéen: Da dommere angiveligt er under pres af de diffust indgivne opsigelser, er det nødvendigt at skabe én central enhed, som har enekompetence på disse områder. Med hensyn til det strukturelle *potentiale for misbrug* bliver det imidlertid endnu farligere at have én centraliseret og specialiseret enhed. Spredte, decentrale systemer er måske undertiden ikke koordinerede, men generelt langt mere modstandsdygtige. I modsætning hertil er det eneste, der kræves i centraliserede ordninger, at centret overtages.

## ii) Garantier

308. Trods den netop dragne konklusion har ØR gjort gældende, at oprettelsen af AEOR var ledsaget af en garantiordning, der kunne fjerne enhver tvivl med hensyn til dens uafhængighed i forhold til politisk pres<sup>148</sup>.

309. Jeg finder det ikke nødvendigt at indlede en længere drøftelse om de detaljerede elementer i national ret, som det under alle omstændigheder tilkommer den nationale ret at vurdere. Jeg skal blot bemærke, at ØR i denne henseende er blevet modsagt af den rumænske regering, som under retsmødet har erkendt, at mange af de garantier, som ØR har henvist til, er blevet væsentligt svækket af de efterfølgende reformer, som regeringen vedtog i løbet af en kort periode ved nøddekreter.

147 – Jf. f.eks. den tekniske MSK-rapport fra 2018, s. 24, Venedigkommissionens udtalelse nr. 950/2019 om nøddekret GEO nr. 7 og GEO nr. 12 om ændring af retsplejelovene (Rumænien) CDL-AD(2019)014, punkt 40, og Grecos ad hoc-rapport om Rumænien (Ad hoc Report on Romania (Rule 34)), vedtaget på Grecos 79. plenarmøde den 23.3.2018 (2018/2), punkt 34.

148 – Jf. punkt 288.

310. Som den rumænske regering har medgivet under retsmødet, er det ikke altid blevet godtgjort, at vedtagelsen af nøddekreterne om ændring af bestemmelserne om AEOR var uopsættelig. Mens der blev fremført en række grunde vedrørende nøddekret nr. 90/2018<sup>149</sup> og nr. 12/2019<sup>150</sup>, har den rumænske regering anført, at nøddekret nr. 92/2018 og nr. 7/2019 ikke indeholdt nogen form for begrundelse for uopsætteligheden eller nødvendigheden af at ændre bestemmelserne vedrørende om AEOR.

311. Det fremgår af de for Domstolen afgivne indlæg, at nøddekreterne flere gange ændrede bestemmelserne vedrørende udvælgelsesproceduren, hvorved kravene til udvælgelseskomitéens sammensætning blev lempet<sup>151</sup>. Den rumænske regering har under retsmødet fremhævet, at selv om den i sit skriftlige indlæg havde anført, at proceduren for udnævnelse af anklagerne ved AEOR var en yderligere garanti, havde den undladt at nævne de senere ændringer, der blev indført ved nøddekret nr. 90/2018. Endvidere fraveg artikel II i nøddekret nr. 90/2018 bestemmelserne om udnævnelsesproceduren med henblik på at sikre den foreløbige udpegning af chefanklageren og mindst en tredjedel af anklagerne ved AEOR.

312. Ud over den ovennævnte ændring af udvælgelsesproceduren indførte og ændrede disse nøddekreter centrale bestemmelser vedrørende afdelingens beføjelser og institutionelle struktur. For det første blev der ved regeringens nøddekret nr. 7/2019 indsat et nyt stk. 6 i artikel 88<sup>1</sup>. I overensstemmelse med denne ændring, og når der i strafferetsplejeloven eller enhver anden særlov henvises til den »hierarkisk overordnede anklager« i sager om overtrædelser, som henhører under AEOR, skal dette udtryk forstås således, at det henviser til AEOR's chefanklager, herunder afgørelser, der er vedtaget, inden den pågældende afdeling blev operationel<sup>152</sup>. Ved ændring af artikel 88<sup>8</sup> tildelte dette dekret i stk. 1, litra d), for det andet også AEOR en ny kompetence, som består i at gøre brug af eller afstå fra retsmidler i sager, som henhører under afdelingens kompetence, herunder sager, der verserer for en retsinstans eller er endeligt afgjort, før afdelingen bliver operationel.

313. Det fremgår derfor, at den rumænske regering gentagne gange i løbet af en kort periode vedtog ikke mindre end fire nøddekreter, der ændrer aspekter af de bestemmelser, der blev indført ved lov nr. 207/2018 vedrørende AEOR. Dette var navnlig tilfældet med hensyn til proceduren for udnævnelse og udvælgelse af chefanklageren og anklagerne, men også med hensyn til andre vigtige elementer i forbindelse med afdelingens beføjelser og dens status inden for anklagemyndigheden, uden altid at give en begrundelse for uopsætteligheden af regeringens indgriben.

314. Som Kommissionen har anført, bekræfter disse forhold, at der er en alvorlig risiko for indgreb i retsvæsenets uafhængighed, hvilket skærpes af regeringens hurtige og direkte indgriben ved nøddekreter, hvorved den offentlige opfattelse af den politiske påvirkning af retsvæsenet ligeledes påvirkes negativt.

149 – Nøddekret nr. 90/2018 (punkt 27 ovenfor), som ændrede garantierne i forbindelse med udvælgelsesproceduren med henblik på at sikre en foreløbig udpegning af ledelsen og en tredjedel af anklagerne ved AEOR, fastsatte en frist på tre måneder, indtil den 23.10.2018, til at AEOR kunne blive operationel. Den rumænske regering har under retsmødet forklaret, at de andre afdelinger i anklagemyndigheden på grundlag af præambelen til dette dekret fra denne dato ikke havde kompetence hvad angår de lovovertrædelser, der er omfattet af AEOR. Det blev derfor anset for at være nødvendigt ved nøddekret at indføre en undtagelsesprocedure for at sikre en foreløbig udpegning af ledelsen af afdelingen og en tredjedel af anklagerne.

150 – Uopsætteligheden af nøddekret nr. 12/2019 (punkt 34 ovenfor) blev begrundet i nødvendigheden af at indføre regler om status og funktioner for de politifolk og specialister, der arbejder for AEOR.

151 – Artikel 88<sup>5</sup>, stk. 5, blev ændret ved nøddekret nr. 92/2018 (gengivet i punkt 30 ovenfor); nøddekret nr. 7/2019 indførte to nye stykker i artikel 88<sup>5</sup> (punkt 32 ovenfor).

152 – Den rumænske regering har under retsmødet bemærket, at lederen af anklagemyndigheden i henhold til artikel 88<sup>1</sup>, stk. 5, træffer afgørelse i kompetencekonflikter. Venedigkommissionen har anført, at det er uklart, om denne garanti er effektiv i betragtning af det potentielle antal konflikter og de ressourcer, som lederen af anklagemyndigheden har til at analysere alle sagerne. Venedigkommissionens udtalelse nr. 950/2019 om nøddekret GEO nr. 7 og GEO nr. 12 om ændring af retsplejelovene (Rumænien) (CDL-AD(2019) 014, punkt 40).



315. Alle disse forhold fører mig til at konkludere, at i modsætning til det af ØR anførte giver reguleringen af AEOR ikke tilstrækkelige garantier for at udelukke enhver risiko for politisk påvirkning af dens funktion og sammensætning. Hvad angår deres indhold, er de garantier, som ØR har henvist til, efterfølgende blevet svækket på grundlag af nøddekreter, som ligeledes flere gange har ændret afdelingens institutionelle udformning, dens regler for udnævnelse af anklagere og dens forhold til andre afdelinger af anklagemyndigheden. Endelig har alt dette fundet sted inden for rammerne af AEOR's i forvejen ganske tvivlsomme udformning, som af de i det foregående afsnit anførte grunde ikke var særlig solid fra starten hvad angår omverdenens opfattelse af uafhængighed.

### *iii) Sammenhæng og praktisk funktion*

316. Efter min opfattelse er ovenstående betragtninger tilstrækkelige til at give en hensigtsmæssig besvarelse af de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt Domstolen. Når de nationale retter i sidste ende træffer afgørelse om, hvorvidt national ret er forenelig med EU-retten, er de ved vurderingen af, om de garantier, der som nævnt ovenfor skal gives, er tilstrækkelige, ligeledes berettigede til at tage hensyn til de faktiske og kontekstuelle omstændigheder, hvorunder AEOR har udøvet sit hverv efter sin oprettelse.

317. For det første med hensyn til de praktiske virkninger af de (ofte ændrede) regler om udvælgelse og udnævnelse af chefanklageren og af anklagerne ved AEOR har OL under retsmødet fremhævet, at kompetencen til udnævnelse og afskedigelse i praksis var begrænset til en lille gruppe medlemmer af ØR, som på daværende tidspunkt støttede regeringen. Foreningen »Bevægelsen til forsvar for anklageres status« har navnlig fremhævet, at både den foreløbige chefanklager og den chefanklager, der blev udnævnt senere, er personer med særlige forbindelser til den daværende regering.

318. For det andet med hensyn til de foranstaltninger, som AEOR har truffet siden sin oprettelse, har Forummet for Rumænske Dommere og foreningen »Bevægelsen til forsvar for anklageres status« givet en detaljeret beskrivelse af, hvordan AEOR har udøvet sit hverv. Disse procesdeltagere har gjort gældende, at AEOR har indledt undersøgelser og genåbnet afsluttede sager mod retsembedsmænd, som offentligt havde modsat sig lovændringerne, herunder højtplacerede dommere og anklagere<sup>153</sup>. De har ligeledes anført, at der er iværksat undersøgelser over for anklagere, der har indledt undersøgelser af medlemmer af regeringspartiet på det tidspunkt, hvor reglerne om AEOR blev vedtaget. Det er ligeledes blevet bemærket, at AEOR uden begrundelse har frafaldet appelsagerne vedrørende korruption og andre sager vedrørende vigtige medlemmer af det tidligere regeringsparti og har søgt at opnå kompetence i forbindelse med sager, der behandles af andre afdelinger i anklagemyndigheden vedrørende medlemmer af dette parti. Andre elementer, såsom læk af oplysninger, offentliggørelse af meddelelser uden korrekt anonymisering eller officiel offentliggørelse af urigtige oplysninger, er ligeledes blevet fremført som et argument til at bekræfte præmissen om AEOR's udnyttelse til andre formål end upartisk strafforfølgning.

319. Det tilkommer ikke Domstolen at vurdere de ovenfor anførte faktiske omstændigheder. Som en del af kriterierne for den generelle vurdering af de omhandlede nationale bestemmelser<sup>154</sup> er det imidlertid min opfattelse, at nationale retter er berettiget til at tage hensyn til objektive forhold vedrørende de omstændigheder, hvorunder AEOR blev oprettet, samt dens praktiske funktion, som faktorer, der kan be- eller afkræfte risikoen for politisk påvirkning. Bekræftelsen af en sådan risiko kan skabe rimelig tvivl hos individer om dommeres uimodtagelighed, eftersom det bringer indtrykket af dommeres neutralitet i forhold til de interesser, som de står over for, i fare, navnlig i forbindelse med korruptionssager.

153 – Herunder den tidligere leder af anklagemyndigheden, den tidligere chefanklager ved NDK, præsidenten for Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol), medlemmer af ØR og dommere, der har foretaget anmodning om præjudiciel afgørelse for Domstolen.

154 – Jf. punkt 241-247 i dette forslag til afgørelse.



*iv) Rimelig frist*

320. Endelig ønskes det med det femte spørgsmål i sag C-291/19 oplyst, om chartrets artikel 47, stk. 2, hvorefter »[e]nhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist«, er til hinder for, at AEOR oprettes, henset til reglerne for udøvelse af AEOR's funktion samt den måde, hvorpå kompetencen fastlægges, herunder det begrænsede antal stillinger i denne afdeling.

321. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at der er risiko for, at sagerne ikke behandles inden for en rimelig frist som følge af AEOR's retsforfølgingsvirksomhed, i det væsentlige fordi der i forhold til antallet af sager er et begrænset antal stillinger i denne afdeling. På den ene side var ud af det allerede begrænsede antal på 15 anklagere kun 6 stillinger besat den 5. marts 2019. På den anden side var der på det tidspunkt, hvor AEOR blev operationel, allerede registreret 1 422 sager hos afdelingen.

322. Den forelæggende ret har ligeledes anført, at tusinder af fiktive klager hvert år indgives over retsembedsmænd, som i det mindste kræver en vis undersøgelse. Dette antal sager – sammen med administrationen af andre generelle sager – samt muligheden (som allerede er konkretiseret) for at overtage sager fra andre afdelinger af anklagemyndigheden rejser alvorlig tvivl med hensyn til AEOR's evne til at foretage en effektiv undersøgelse inden for et rimeligt tidsrum.

323. På tilsvarende måde har Forummet for Rumænske Dommere, foreningen »Bevægelsen til forsvar for anklageres status«, lederen af anklagemyndigheden og OL anført, at det begrænsede antal anklagere ved AEOR nødvendigvis fører til, at afdelingen overbebyrdes. Lederen af anklagemyndigheden har endvidere tilføjet, at AEOR på tidspunktet for retsmødet havde 7 anklagere, og at der var ca. 4 000 uafsluttede sager, mens den pågældende afdeling i løbet af 2019 kun kunne behandle 400 sager.

324. Jeg bemærker indledningsvis, at det foreliggende spørgsmål adskiller sig fra de øvrige forelagte spørgsmål, der behandles i dette afsnit, for så vidt som det udelukkende vedrører retsembedsmændenes processuelle rettigheder, uanset indvirkningen heraf på deres uafhængighed eller upartiskhed. På baggrund heraf har Kommissionen gjort gældende, at spørgsmålet skal omformuleres således, at det ønskes oplyst, om chartrets artikel 47 under de konkrete omstændigheder i hovedsagen er til hinder for, at den forelæggende ret hjemviser en sag til AEOR, såfremt appellen tages til følge<sup>155</sup>. Kommissionen har anført, at i et tilfælde, hvor en national ret skal hjemvise en sag til anklagemyndigheden, skal chartrets artikel 47, stk. 2, fortolkes således, at den er til hinder for, at retten gør dette, hvis det er meget sandsynligt, at straffesagen ikke vil blive afsluttet inden for et rimeligt tidsrum.

325. Jeg finder det ikke nødvendigt at foretage en sådan omformulering. Efter min opfattelse viser den problemstilling, som den forelæggende ret har rejst, endnu en gang det dobbelte aspekt af charterbestemmelsernes prøvelsesfunktion, der allerede er behandlet ovenfor<sup>156</sup>: Chartrets artikel 47, stk. 2, tjener som kriterium for den konkrete efterprøvelse af forenelighed i det enkelte tilfælde, hvilket ikke er til hinder for, at chartret ligeledes tjener som kriterium for den abstrakte efterprøvelse af de nationale regler vedrørende AEOR.

155 – Jeg bemærker, at Kommissionen – som nævnt i punkt 187 i dette forslag til afgørelse – er af den opfattelse, at artikel 47 kun finder anvendelse, hvis hovedsagen vedrører en situation med »gennemførelse af EU-ret«.

156 – Jf. punkt 198-202 ovenfor.

326. Endvidere forenes disse to aspekter i realiteten inden for rammerne af denne sag. I forbindelse med den specifikke (subjektive) tilgang til chartrets artikel 47, stk. 2, skal der i dette tilfælde ligeledes henvises til en abstrakt (objektiv) undersøgelse af indvirkningen af reglerne om AEOR på sagernes potentielle varighed. Den forelæggende ret ønsker med sit spørgsmål således ikke oplyst, om varigheden af proceduren i sagsøgerens individuelle tilfælde allerede er urimelig, men derimod, om den omstændighed, at AEOR's institutionelle udformning kan føre til et sådant resultat, udgør en tilsidesættelse af garantierne i chartrets artikel 47, stk. 2.

327. Chartrets artikel 47, stk. 2, svarer til EMRK's artikel 6, stk. 1. I henhold til chartrets artikel 52, stk. 3, må fortolkningen af dets rækkevidde og indhold ikke tilsidesætte de standarder, der er fastsat i EMRK.

328. I henhold til Menneskerettighedsdomstolens praksis begynder den i EMRK's artikel 6, stk. 1, omhandlede »rimelig(e) frist« at løbe fra det tidspunkt, hvor en person er »anklaget«<sup>157</sup>. Menneskerettighedsdomstolen har fortolket begrebet »anklage« fleksibelt og materielt. Det tidspunkt, som den henviser til, omfatter tidspunktet for en kompetent myndigheds officielle meddelelse om en påstand om, at personen har begået et strafbart forhold, men også det tidspunkt, hvor den pågældende persons situation i væsentligt omfang er blevet påvirket af foranstaltninger truffet af myndighederne på grundlag af en mistanke<sup>158</sup>. Som Kommissionen har fremhævet, kan denne fortolkning derfor omfatte den indledende undersøgelsesperiode<sup>159</sup>.

329. Det er korrekt, at Menneskerettighedsdomstolen undersøger, om varigheden af sager er rimelig i lyset af omstændighederne i den enkelte sag, under hensyn til sagens kompleksitet, sagsøgerens og de kompetente myndigheders adfærd, og hvad der står på spil for sagsøgeren<sup>160</sup>. Dette er efter min opfattelse imidlertid ikke til hinder for en undersøgelse af de institutionelle ordninger, der næsten uundgåeligt kan føre til en tilsidesættelse af kravet om en »rimelig frist« i verserende sager.

330. I forbindelse med den foreliggende sag, hvor det drejer sig om at vurdere foreneligheden af anklagemyndighedens institutionelle struktur, vil de elementer, der er relevante for vurderingen, blive taget i betragtning in abstracto. Vurderingen i denne forbindelse omfatter bl.a. »de kompetente myndigheders adfærd«. EMRK's artikel 6, stk. 1, pålægger staterne en forpligtelse til at organisere deres retsvæsen på en sådan måde, at deres retter opfylder alle kravene heri<sup>161</sup>. Disse krav omfatter naturligvis anklagemyndighedens funktion og foranstaltninger<sup>162</sup>. Forsinkelser som følge af sagsefterslæb er derfor ikke en begrundelse, da staterne kan holdes ansvarlige ikke blot for forsinkelsen i et konkret tilfælde, men også for en manglende forøgelse af ressourcerne som reaktion på et sagsefterslæb eller for strukturelle mangler i retssystemet, som forårsager forsinkelser<sup>163</sup>.

157 – Jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 5.10.2017, Kalēja mod Letland (CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, § 36 og den deri nævnte retspraksis).

158 – Jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 11.6.2015, Tychko mod Rusland (CE:ECHR:2015:0611JUD005609707, § 63). I forbindelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/48/EU af 22.10.2013 om ret til adgang til advokatbistand i straffesager og i sager angående europæiske arrestordre og om ret til at få en tredjemand underrettet ved frihedsberøvelse og til at kommunikere med tredjemand og med konsulære myndigheder under frihedsberøvelsen (EUT 2013, L 294, s. 1) jf. ligeledes dom af 12.3.2020, VW (Retten til adgang til advokatbistand i tilfælde af udeblivelse) (C-659/18, EU:C:2020:201, præmis 24-27).

159 – Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.5.1998, Hozee mod Nederlandene (CE:ECHR:1998:0522JUD002196193, § 43), af 18.1.2007, Šubinski mod Slovenien (CE:ECHR:2007:0118JUD001961104, §§ 65-68), eller af 5.10.2017, Kalēja mod Letland (CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, §§ 37-40 og den deri nævnte retspraksis).

160 – Bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 10.9.2010, McFarlane mod Irland (CE:ECHR:2010:0910JUD003133306, § 140).

161 – Menneskerettighedsdomstolens dom af 25.11.1992, Abdoella mod Nederlandene (CE:ECHR:1992:1125JUD001272887, § 24).

162 – Jf. blandt de mange sager, hvor anklagemyndighedens adfærd har ført til urimeligt langvarige procedurer, Menneskerettighedsdomstolens dom af 26.11.1992, Francesco Lombardo mod Italien (CE:ECHR:1992:1126JUD001151985, § 22).

163 – Menneskerettighedsdomstolens dom af 10.5.2011, Dimitrov og Hamanov mod Bulgarien (CE:ECHR:2011:0510JUD004805906, § 72). Jf. tillige Menneskerettighedsdomstolens dom af 13.7.1983, Zimmermann og Steiner mod Schweiz (CE:ECHR:1983:0713JUD000873779, §§ 29-32).

331. Efter min opfattelse følger det af disse forhold, at chartrets artikel 47, stk. 2, omfatter medlemsstaternes forpligtelse til at organisere deres retssystemer på en sådan måde, at de kan opfylde kravene vedrørende bl.a. en rimelig sagsbehandlingstid. Følgelig er denne bestemmelse til hinder for, at medlemsstaterne opretter en afdeling af anklagemyndigheden, der ikke har tilstrækkeligt mange anklagere, i lyset af den sagsbyrde, der følger af dens kompetence, således at dens operative funktion givetvis vil resultere i urimeligt langvarige straffesager, herunder straffesager mod dommere.

### **c) Foreløbig konklusion**

332. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-127/19, det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-291/19 og det fjerde spørgsmål i sag C-355/19 besvares således: Chartrets artikel 47, andet afsnit, og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at de er til hinder for oprettelsen af en særlig afdeling af anklagemyndigheden, som har enekompetence til at efterforske overtrædelser begået af retsmedsmænd, hvis begrundelsen for oprettelsen af en sådan afdeling ikke er baseret på reelle og tilstrækkeligt tungtvejende grunde, som bringes til offentlighedens kundskab på en utvetydig og tilgængelig måde, og hvis den ikke er ledsaget af tilstrækkelige garantier for at udelukke enhver risiko for politisk påvirkning af dens funktion og sammensætning. De nationale retter har ved vurderingen af, om dette faktisk er tilfældet, ret til at tage hensyn til objektive forhold vedrørende omstændighederne omkring oprettelsen af en sådan afdeling af anklagemyndigheden samt dens efterfølgende senere praktiske funktion.

333. Det femte spørgsmål i sag C-291/19 skal besvares med, at chartrets artikel 47, stk. 2, vedrørende retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist er til hinder for, at medlemsstaterne opretter en afdeling af anklagemyndigheden, der ikke har tilstrækkeligt mange anklagere, i lyset af den sagsbyrde, der følger af dens kompetence, således at dens funktion vil resultere i urimeligt langvarige straffesager. Det tilkommer de forelæggende retter på baggrund af alle de relevante oplysninger, som de råder over, at vurdere, om de nationale bestemmelser om AEOR's oprettelse, sammensætning og funktion opfylder disse krav.

## **V. Forslag til afgørelse**

334. Jeg foreslår Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»– Det andet spørgsmål i sag C-195/19, for så vidt som det vedrører artikel 9 TEU og artikel 67, stk. 1, TEUF, samt det tredje spørgsmål i denne sag kan ikke antages til realitetsbehandling.

– Det første spørgsmål i sag C-83/19, C-127/19, C-291/19 og C-355/19 skal besvares således:

Kommissionens beslutning 2006/928/EF af 13. december 2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på [områderne] retsreform og bekæmpelse af korruption samt de rapporter, som Europa-Kommissionen har udarbejdet på grundlag den beslutning, er retsakter udstedt af en EU-institution som omhandlet i artikel 267 TEUF og kan derfor fortolkes af Domstolen.

– Gennemgangen af første del af det andet spørgsmål i sag C-83/19, C-127/19 og C-355/19 har intet frembragt, der kan rejse tvivl om, at beslutning 2006/928 i sin nuværende form var gyldigt vedtaget på grundlag af tiltrædelsestraktaten.

- Anden del af det andet spørgsmål i sag C-83/19, C-127/19 og C-355/19, det første spørgsmål i sag C-195/19 og det andet spørgsmål i sag C-291/19 bør besvares således:

Beslutning 2006/928 er retligt bindende. De rapporter, som Kommissionen har vedtaget inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol, er ikke retligt bindende for Rumænien. Denne medlemsstat skal imidlertid tage behørigt hensyn til disse rapporter i sine bestræbelser på at opfylde sine forpligtelser til at nå de benchmarks, der er fastsat i bilaget til beslutning 2006/928, under behørig hensyntagen til princippet om loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, TEU.

- Det tredje spørgsmål i sag C-83/19 bør besvares således:

Artikel 47, andet afsnit, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at de er til hinder for nationale bestemmelser, i henhold til hvilke regeringen som undtagelse fra de almindeligt gældende retsregler vedtager en ordning for foreløbig udpegning til lederstillingerne i det organ, der er ansvarligt for at foretage disciplinære undersøgelser inden for retsvæsenet, hvis effektive virkning er, at en person, hvis mandat allerede er udløbet, genindsættes i embedet.

- Det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-127/19, det fjerde spørgsmål i sag C-291/19 og det fjerde spørgsmål i sag C-355/19 bør besvares således:

Chartrets artikel 47, stk. 2, og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at de er til hinder for oprettelsen af en særlig afdeling af anklagemyndigheden, som har enekompetence til at efterforske overtrædelser begået af retsmedlemmer, hvis begrundelsen for oprettelsen af en sådan afdeling ikke er baseret på reelle og tilstrækkeligt tungtvejende grunde, som bringes til offentlighedens kundskab på en utvetydig og tilgængelig måde, og hvis den ikke er ledsaget af tilstrækkelige garantier for at udelukke enhver risiko for politisk påvirkning af dens funktion og sammensætning. De nationale retter har ved vurderingen af, om dette faktisk er tilfældet, ret til at tage hensyn til objektive forhold vedrørende omstændighederne omkring oprettelsen af en sådan afdeling af anklagemyndigheden samt dens efterfølgende senere praktiske funktion.

- Det femte spørgsmål i sag C-291/19 skal besvares med, at chartrets artikel 47, stk. 2, vedrørende retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist er til hinder for, at medlemsstaterne opretter en afdeling af anklagemyndigheden, der ikke har tilstrækkeligt mange anklagere, i lyset af den sagsbyrde, der følger af dens kompetence, således at dens funktion vil resultere i urimeligt langvarige straffesager. Det tilkommer de forelæggende retter på baggrund af alle de relevante oplysninger, som de råder over, at vurdere, om de nationale bestemmelser om Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiției (afdelingen for efterforskning af overtrædelser begået inden for retsvæsenet) oprettelse, sammensætning og funktion faktisk kan føre til dette resultat.«