



# Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. maj 2021 \*

## Indhold

Retsforskrifter .....	6
EU-retten .....	6
Tiltrædelsestraktaten .....	6
Tiltrædelsesakten .....	7
Beslutning 2006/928 .....	9
Rumænsk ret .....	11
Den rumænske forfatning .....	11
Den civile lovbog .....	12
Den civile retsplejelov .....	12
Strafferetsplejeloven .....	12
Retsplejelovene .....	13
– Lov nr. 303/2004 .....	13
– Lov nr. 304/2004 .....	14
– Lov nr. 317/2004 .....	18
Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål .....	20
Forhold, der er fælles for tvisterne i hovedsagerne .....	20
Sag C-83/19 .....	21
Sag C-127/19 .....	23

\* Processprog: rumænsk.

Sag C-195/19 .....	25
Sag C-291/19 .....	26
Sag C-355/19 .....	28
Sag C-397/19 .....	29
Retsforhandlingerne for Domstolen .....	30
Om de præjudicielle spørgsmål .....	31
Domstolens kompetence .....	31
Hvorvidt det eventuelt er uforholdent at træffe afgørelse og formaliteten .....	32
Sag C-83/19 .....	32
Sag C-127/19 og sag C-355/19 .....	34
Sag C-195/19 og sag C-291/19 .....	34
Sag C-397/19 .....	36
Realiteten .....	38
Det første spørgsmål, der er blevet forelagt i sag C-83/19, sag C-127/19, sag C-291/19, sag C-355/19 og sag C-397/19 .....	38
Det første spørgsmål i sag C-195/19, det andet spørgsmål i sag C-83/19, sag C-127/19, sag C-291/19, sag C-355/19 og sag C-397/19 samt det tredje spørgsmål i sag C-127/19, sag C-291/19 og sag C-397/19 .....	39
– Om den retlige karakter, indholdet og de tidsmæssige virkninger af beslutning 2006/928 .....	39
– Om retsvirkningerne af beslutning 2006/928 og af de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af denne beslutning .....	41
Det fjerde spørgsmål i sag C-83/19 og det tredje spørgsmål i sag C-355/19 .....	43
Det tredje spørgsmål i sag C-83/19 .....	44
Det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-127/19, det andet spørgsmål i sag C-195/19, det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-291/19 samt det tredje og det fjerde spørgsmål i sag C-355/19 .....	47
Det fjerde til det sjette spørgsmål i sag C-397/19 .....	50
Det tredje spørgsmål i sag C-195/19 .....	52
Sagsomkostninger .....	54

»Præjudiciel forelæggelse – traktaten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union – akten om villkårene for Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af Unionen – artikel 37 og 38 – passende foranstaltninger – mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption – beslutning 2006/928/EF – den retlige karakter og retsvirkningerne af mekanismen for samarbejde og kontrol og af de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af denne mekanisme – retsstat – domstolenes uafhængighed – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – love og nøddekreter fra regeringen, der blev vedtaget i Rumænien i 2018 og 2019 på området for organiseringen af retsvæsenet og dommernes ansvar – udnævnelse ad interim til lederstillinger i *Inspectia Judiciară* (retsinspektoratet) – oprettelse af en afdeling inden for anklagemyndigheden for efterforskning af lovovertrædelser begået inden for retsvæsenet – statens økonomiske ansvar og dommernes personlige ansvar i tilfælde af retslige fejl«

I de forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19,

angående seks anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet henholdsvis af Tribunalul Olt (retten i første instans i Olt, Rumænien) ved afgørelse af 5. februar 2019, indgået til Domstolen den 5. februar 2019 (sag C-83/19), af Curtea de Apel Pitești (appeldomstolen i Pitești, Rumænien) ved afgørelse af 18. februar 2019, indgået til Domstolen den 18. februar 2019 (sag C-127/19), af Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien) ved afgørelse af 28. februar 2019, indgået til Domstolen den 28. februar 2019 (sag C-195/19), af Curtea de Apel Brașov (appeldomstolen i Brașov, Rumænien) ved afgørelse af 28. marts 2019, indgået til Domstolen den 9. april 2019 (sag C-291/19), af Curtea de Apel Pitești (appeldomstolen i Pitești, Rumænien) ved afgørelse af 29. marts 2019, indgået til Domstolen den 6. maj 2019 (sag C-355/19), og af Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest, Rumænien) ved afgørelse af 22. maj 2019, indgået til Domstolen den 22. maj 2019 (sag C-397/19), i sagerne

**Asociația »Forumul Judecătorilor din România«**

mod

**Inspectia Judiciară** (sag C-83/19),

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

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

mod

**Consiliul Superior al Magistraturii** (sag C-127/19),

**PJ**

mod

**QK** (sag C-195/19),

**SO**

mod

**TP m.fl.,**

**GD,**

**HE,**

**IF,**

**JG (sag C-291/19),**

**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**  
(sag C-355/19),

og

**AX**

mod

**Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (sag C-397/19),**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene A. Arabadjev, A. Prechal, M. Vilaras, L. Bay Larsen, N. Piçarra og A. Kumin samt dommerne T. von Danwitz (refererende dommer), M. Safjan, D. Šváby, K. Jürimäe, P.G. Xuereb, L.S. Rossi og I. Jarukaitis,

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretærer: fuldmægtige R. Șereș, V. Giacobbo og R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. og den 21. januar 2020,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Asociația »Forumul Judecătorilor din România« ved D. Călin, A. Codreanu og L. Zaharia,
- Asociația »Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor« ved A. Diaconu, A.C. Lăncrănjan og A.C. Iordache,
- OL ved B.C. Pîrlog,
- Inspekția Judiciară ved L. Netejoru, som befuldmægtiget,

- Consiliul Superior al Magistraturii ved L. Savonea, som befuldmægtiget, bistået af avocați R. Chiriță og Ș.-N. Alexandru,
- Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României ved B.D. Licu og R.H. Radu, som befuldmægtigede,
- den rumænske regering først ved C.-R. Cantâr, C.T. Băcanu, E. Gane og R.I. Hațieganu, derefter ved C.T. Băcanu, E. Gane og R.I. Hațieganu, som befuldmægtigede,
- den belgiske regering ved M. Jacobs, L. Van den Broeck og C. Pochet, som befuldmægtigede,
- den danske regering ved L.B. Kirketerp Lund og J. Nymann-Lindegren, som befuldmægtigede,
- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman, L. Noort og C.S. Schillemans, som befuldmægtigede,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
- den svenske regering først ved H. Shev, H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, J. Lundberg og A. Falk, derefter ved H. Shev, H. Eklinder og C. Meyer-Seitz, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen først ved H. Krämer, M. Wasmeier og I. Rogalski, derefter ved M. Wasmeier og I. Rogalski, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. september 2020,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører nærmere bestemt fortolkningen af artikel 2 TEU, artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 9 TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, artikel 67, stk. 1, TEUF, artikel 267 TEUF og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) samt 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 korrupation (EUT 2006, L 354, s. 56).
- 2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem:
  - Asociația »Forumul Judecătorilor din România« (foreningen »Forum for Rumænske Dommere«) (herefter »Forummet for Rumænske Dommere«) og Inspectia Judiciară (retsinspektoratet, Rumænien) vedrørende sidstnævntes afslag på at tilvejebringe oplysninger af almen interesse om sine aktiviteter (sag C-83/19),
  - Forummet for Rumænske Dommere og Asociația »Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor« (foreningen »Bevægelsen til forsvar for anklageres status«) (herefter »Bevægelsen til forsvar for anklageres status«) på den ene side og Consiliul Superior al Magistraturii (øverste retsråd, Rumænien) på den anden side vedrørende lovligheden af to afgørelser om godkendelse af forskrifterne for udnævnelse og afsættelse af anklagere med ledelses- og fuldbyrdelsesfunktioner i den afdeling af anklagemyndigheden, der har ansvaret for efterforskning af lovovertrædelser begået inden for retsvæsenet (herefter »SIII«) (sag C-127/19),

- PJ og QK vedrørende en klage over en dommer for embedsmisbrug (sag C-195/19),
- SO på den ene side og TP m.fl., GD, HE, IF og JG på den anden side vedrørende klager over anklagere og dommere for embedsmisbrug og tilhørsforhold til en kriminel organisation (sag C-291/19),
- Forummet for Rumænske Dommere, Bevægelsen til forsvar for anklageres status og OL mod Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (anklagemyndigheden ved kassationsdomstolen – statsadvokaten i Rumænien) vedrørende lovligheden af en bekendtgørelse udstedt af Procurorul General al României (statsadvokaten i Rumænien) (herefter »statsadvokaten«) vedrørende SIIJ's organisering og funktionsmåde (sag C-355/19),
- AX mod Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (den rumænske stat – finansministeriet) vedrørende et krav om erstatning for økonomisk og ikke-økonomisk skade som følge af en hævdet retslig fejl (sag C-397/19).

## Retsforskrifter

### *EU-retten*

#### *Tiltrædelsestraktaten*

- 3 Artikel 2 i traktaten mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og Republikken Bulgarien og Rumænien om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union (EUT 2005, L 157, s. 11, herefter »tiltrædelsestraktaten«), som blev undertegnet den 25. april 2005 og trådte i kraft den 1. januar 2007, fastsætter følgende i stk. 2 og 3:

»2. Optagelsesvilkårene og de af optagelsen nødvendiggjorte tilpasninger af de traktater, som Unionen bygger på, er indeholdt i den akt, der er knyttet som bilag til denne traktat, og de skal finde anvendelse fra tiltrædelsesdatoen til den dato, hvor traktaten om en forfatning for Europa træder i kraft. Bestemmelserne i akten udgør en integrerende del af denne traktat.

3. [...]

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

- 4 Denne traktats artikel 3 har følgende ordlyd:

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

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

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

[...]

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

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

#### *Tiltrædelsesakten*

- 6 Artikel 2 i akten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af de traktater, som Den Europæiske Union bygger på (EUT 2005, L 157, s. 203, herefter »tiltrædelsesakten«), der trådte i kraft den 1. januar 2007, fastsætter:

»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.«

- 7 Aktens artikel 37 er sålydende:

»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.

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 Aktens artikel 38 bestemmer:

»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.«

9 Tiltrædelsesaktens artikel 39, stk. 1-3, fastsætter:

»1. Hvis det på grundlag af Kommissionens løbende overvågning af de tilsagn, som Bulgarien og Rumænien har givet i forbindelse med tiltrædelsesforhandlingerne, og navnlig Kommissionens overvågningsrapporter herom står klart, at forberedelserne til at overtage og gennemføre gældende fællesskabsret i Bulgarien eller Rumænien befinder sig på et sådant stadium, at der er alvorlig fare for, at enten Bulgarien eller Rumænien på en række vigtige områder vil være åbenlyst uforberedt til at opfylde kravene til medlemskab på tiltrædelsesdatoen den 1. januar 2007, kan Rådet med enstemmighed på grundlag af en henstilling fra Kommissionen beslutte, at datoen for denne stats tiltrædelse udskydes ét år til den 1. januar 2008.

2. Uanset stk. 1 kan Rådet med kvalificeret flertal på grundlag af en henstilling fra Kommissionen træffe den i stk. 1 omhandlede afgørelse med hensyn til Rumænien, hvis der konstateres alvorlige mangler i Rumæniens opfyldelse af et eller flere af de tilsagn og krav, der er anført i bilag IX, punkt I.

3. Uanset stk. 1 og med forbehold af artikel 37 kan Rådet med kvalificeret flertal på grundlag af en henstilling fra Kommissionen, og efter at der i efteråret 2005 er foretaget en detaljeret vurdering af Rumæniens fremskridt inden for konkurrencepolitik, træffe den i stk. 1 omhandlede afgørelse med hensyn til Rumænien, hvis der konstateres alvorlige mangler i Rumæniens opfyldelse af forpligtelserne i Europaaftalen [...] eller et eller flere af de tilsagn og krav, der er anført i bilag IX, punkt II.«

10 Bilag IX til denne akt med overskriften »Specifikke forpligtelser, som Rumænien har indgået, og krav, som Rumænien har accepteret, ved afslutningen af tiltrædelsesforhandlingerne den 14. december 2004 (omhandlet i artikel 39 i tiltrædelsesakten)« har følgende ordlyd:

»I. I forbindelse med artikel 39, stk. 2

[...]

3) Der udarbejdes og gennemføres en ajourført og integreret handlingsplan og strategi for reformen af retsvæsenet, herunder med de vigtigste foranstaltninger til gennemførelse af loven om retsvæsenets struktur, loven om statuten for retsembedsmænd og loven om Det Øverste Retsråd, der trådte i kraft den 30. september 2004. De to ajourførte dokumenter skal forelægges EU senest i marts 2005; der skal sikres tilstrækkelige økonomiske og menneskelige ressourcer til at gennemføre handlingsplanen, og den skal gennemføres uden yderligere forsinkelse og efter den fastsatte tidsplan. Rumænien skal også senest i marts 2005 kunne levere beviser for, at det nye system med tilfældig sagsfordeling er fuldt funktionsdygtigt.

4) Indsatsen med hensyn til bekæmpelse af korruption, navnlig korruption på højt plan, øges betydeligt ved at sikre, at den eksisterende lovgivning om bekæmpelse af korruption håndhæves nøje, og at den særlige anklagemyndighed i korruptionssager (NAPO) er reelt uafhængig, og ved



hvert år fra november 2005 at forelægge en overbevisende dokumentation for NAPO's indsats i bekæmpelsen af korruption på højt plan. NAPO skal have det personale og økonomiske samt uddannelsesmæssige ressourcer tillige med det udstyr, der er nødvendigt for, at det kan udføre sin vigtige opgave.

- 5) Der foretages en uafhængig revision af resultaterne og virkningerne af den nuværende strategi til bekæmpelse af korruption; konklusionerne og henstillingerne fra denne revision skal afspejles i den nye flerårige strategi til bekæmpelse af korruption, der skal være et samlet dokument, som skal foreligge senest i marts 2005, ledsaget af en handlingsplan med tydelig angivelse af benchmarks og resultater, der skal nås, samt tilstrækkelige budgetbevillinger; strategiens og handlingsplanens gennemførelse skal overvåges af ét enkelt eksisterende og veldefineret uafhængigt organ; strategien skal indeholde et tilsagn om at revidere den langsommelige strafferetspleje inden udgangen af 2005, så korruptionssager behandles hurtigt og på en gennemsigtig måde for at sikre passende sanktioner, der har afskrækkende virkning; den skal desuden også indeholde skridt til inden udgangen af 2005 at foretage en væsentlig nedbringelse af antallet af organer, der alle har beføjelse til at forebygge eller efterforske korruption, så overlappning af ansvarsområderne undgås.«

#### *Beslutning 2006/928*

- 11 Beslutning 2006/928 blev, som det fremgår af henvisningerne heri, vedtaget på grundlag af tiltrædelsestraktaten, »særlig artikel 4, stk. 3«, og tiltrædelsesakten, »særlig artikel 37 og 38«.
- 12 Første til sjette og niende betragtning til denne beslutning har følgende ordlyd:
  - »(1) Den Europæiske Union bygger på retsstatsprincippet, der er et princip, som medlemsstaterne har til fælles.
  - (2) Området med frihed, sikkerhed og retfærdighed og det indre marked, der blev skabt ved traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, er baseret på gensidig tillid til, at administrative og retlige afgørelser og praksis i alle medlemsstaterne fuldt ud overholder retsstatsprincippet.
  - (3) Dette forudsætter, at der i alle medlemsstater findes upartiske, uafhængige og velfungerende retsvæsen og administrative systemer, der råder over det relevante udstyr bl.a. til bekæmpelse af korruption.
  - (4) Den 1. januar 2007 bliver Rumænien medlem af Den Europæiske Union. Skønt Kommissionen har noteret, at Rumænien har gjort betydelige fremskridt med at afslutte forberedelserne til medlemskab, påpeger den i sin rapport af 26. september 2006 visse udestående problemer, specielt vedrørende restvæsenets og de retshåndhævende instansers ansvarlighed og effektivitet, som stadig bør forbedres 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.
  - (5) Artikel 37 i tiltrædelsesakten giver Kommissionen beføjelse til at træffe passende foranstaltninger, hvis der er overhængende fare for, at Rumænien vil volde alvorlig skade for det indre markeds funktion ved at have undladt at opfylde de tilsagn, der er givet. Artikel 38 i tiltrædelsesakten giver Kommissionen beføjelse til at træffe passende foranstaltninger, hvis der i Rumænien er overhængende fare for alvorlige mangler med hensyn til gennemførelsen eller anvendelsen af retsakter vedtaget under EU-traktatens afsnit VI eller EF-traktatens afsnit IV.

(6) 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 korruption.

[...]

(9) Denne afgørelse bør ændres, hvis Kommissionens vurdering påpeger, at der er behov for at justere de fastsatte benchmarks. Denne beslutning bør ophæves, når alle benchmarks er blevet tilfredsstillende opfyldt.«

13 Artikel 1 i beslutning 2006/928 fastsætter:

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

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

14 Beslutningens artikel 2 bestemmer:

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

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

15 Nævnte beslutnings artikel 3 fastsætter:

»Denne beslutning træder i kraft med forbehold af tiltrædelsestraktatens ikrafttræden og da på datoen herfor.«

16 Beslutningens artikel 4 er affattet på følgende måde:

»Denne beslutning er rettet til alle medlemsstaterne.«

17 Bilaget til beslutning 2006/928 har følgende ordlyd:

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

- 1) sikre mere gennemsigtige og effektive retsprocedurer, navnlig ved at forbedre det øverste retsråds handleevne og ansvarlighed[, r]apportere om og overvåge konsekvenserne af den nye civile retsplejelov og den nye strafferetsplejelov
- 2) efter planen oprette et integritetsagentur, som skal have ansvaret for at kontrollere formueforhold, hvervsuforenelighed og potentielle interessekonflikter og for at vedtage bindende beslutninger på basis af hvilke, der kan træffes afskrækkende sanktioner
- 3) bygge videre på hidtidige fremskridt og fortsætte de professionelle, upartiske undersøgelser af påstandene om korruption på højt niveau

- 4) træffe yderligere foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af korruption, særlig i lokalforvaltningen.«

### *Rumænsk ret*

#### *Den rumænske forfatning*

- 18 Artikel 115, stk. 4, i Constituția României (den rumænske forfatning) fastsætter:

»Regeringen kan kun vedtage nøddekreter i ekstraordinære situationer, hvis regulering ikke kan udsættes, og er forpligtet til deri at begrunde deres uopsættelighed.«

- 19 Forfatningens artikel 133, stk. 1 og 2, bestemmer:

»(1) Det øverste retsråd er garant for retsvæsenets uafhængighed.

(2) Det øverste retsråd består af 19 medlemmer, herunder:

- a) 14, der vælges på dommernes generalforsamlinger og godkendes af senatet; disse har sæde i to afdelinger, den ene for dommere og den anden for anklagere; den førstnævnte afdeling består af ni dommere og den sidstnævnte af fem anklagere
- b) 2 repræsentanter for civilsamfundet, der er specialister på retsområdet, har et højt professionelt og moralsk omdømme og er valgt af senatet; disse repræsentanter deltager kun i plenarforsamlinger
- c) justitsministeren, præsidenten for kassationsdomstolen og [statsadvokaten].«

- 20 Forfatningens artikel 134 har følgende ordlyd:

»(1) Det øverste retsråd foreslår Rumæniens præsident udnævnelsen af dommere og anklagere, med undtagelse af praktikanter, i deres respektive hverv på de betingelser, der er fastsat ved lov.

(2) Det øverste retsråd varetager gennem sine afdelinger funktionen som påkendende instans på området for dommers og anklageres disciplinære ansvar i overensstemmelse med den procedure, der er fastsat i dets organiske lov. I disse situationer har justitsministeren, præsidenten for kassationsdomstolen og [statsadvokaten] ikke stemmeret.

(3) Afgørelser truffet af det øverste retsråd på disciplinærområdet kan ankes til kassationsdomstolen.

(4) Under udøvelsen af sin funktion som garant for retsvæsenets uafhængighed opfylder det øverste retsråd ligeledes andre opgaver, der er fastsat i dets organiske lov.«

- 21 Forfatningens artikel 148, stk. 2-4, fastsætter:

»(2) Som følge af Rumæniens tiltrædelse har bestemmelserne i traktaterne om oprettelse af Den Europæiske Union samt de øvrige bindende fællesskabsbestemmelser forrang for modstridende bestemmelser i den nationale lovgivning i henhold til bestemmelserne i tiltrædelsesakten.

(3) Bestemmelserne i stk. 1 og 2 finder anvendelse mutatis mutandis i forbindelse med undertegnelsen af de reviderede traktater om oprettelse af Den Europæiske Union.

(4) Parlamentet, Rumæniens præsident, regeringen og retsvæsenet sikrer overholdelsen af de forpligtelser, der er fastslået i tiltrædelsesakten og i bestemmelserne i stk. 2.«

#### *Den civile lovbog*

- 22 Det fremgår af artikel 1381, stk. 1, i Codul civil (den civile lovbog), at »[e]nhver skade giver ret til erstatning«.

#### *Den civile retsplejelov*

- 23 Artikel 82, stk. 1, i Codul de procedură civilă (den civile retsplejelov) bestemmer:

»Når retten konstaterer, at der ikke er ført bevis for, at den person, som har handlet på vegne af en part, repræsenterer denne part, indrømmer den en kort frist til at afhjælpe denne mangel. Afhjælpes manglen ikke, bortfalder anmodningen. [...]«

- 24 Lovens artikel 208 fastsætter:

»(1) Svarskriftet er obligatorisk, medmindre andet er fastsat udtrykkeligt ved lov.

(2) 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.«

- 25 Lovens artikel 248, stk. 1, er affattet på følgende måde:

»Retten tager først stilling til formalitetsindsigelser og realitetsindsigelser, som helt eller delvist gør det overflødigt at optage beviser eller i givet fald at undersøge sagens realitet.«

#### *Strafferetsplejeloven*

- 26 Artikel 539 i Codul de procedură penală (strafferetsplejeloven) bestemmer:

»(1) Enhver, som under en straffesag er blevet ulovligt frihedsberøvet, har ligeledes ret til erstatning.

(2) Ulovlig frihedsberøvelse skal, alt efter tilfældet, fastslås ved afgørelse truffet af anklagemyndigheden, ved endelig kendelse afsagt af dommeren i sager om rettigheder og frihedsrettigheder eller af retten i første instans samt ved endelig kendelse eller ved endelig afgørelse truffet af den ret, for hvilken sagen er indbragt.«

- 27 Lovens artikel 541, stk. 1 og 2, fastsætter:

»(1) Erstatningssøgsmål kan anlægges af den person, der er berettiget hertil i medfør af artikel 538 og 539, og efter personens død kan søgsmålet fortsættes eller anlægges af de personer, som den pågældende havde forsørgerpligt over for på tidspunktet for dødsfaldet.

(2) Søgsmålet kan anlægges senest seks måneder efter den dato, hvor retsafgørelsen, anklagerens afgørelse eller de retslige myndigheders kendelse, hvorved den retslige fejl eller den ulovlige frihedsberøvelse blev fastslået, er blevet endelig.«

### *Retsplejelovene*

28 Med henblik på at forbedre retsvæsenets uafhængighed og effektivitet vedtog Rumænien i 2004 i forbindelse med forhandlingerne om landets tiltrædelse af Unionen tre love, benævnt »retsplejelovene«, nemlig Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (lov nr. 303/2004 om dommeres og anklageres status) af 28. juni 2004 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 826, af 13.9.2005), Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (lov nr. 304/2004 om retssystemets organisering) af 28. juni 2004 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 827, af 13.9.2005) og Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (lov nr. 317/2004 om det øverste retsråd) af 1. juli 2004 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 827, af 13.9.2005). I perioden mellem 2017 og 2019 blev der indført ændringer til disse ved love og nøddekreter fra regeringen vedtaget på grundlag af den rumænske forfatnings artikel 115, stk. 4.

– *Lov nr. 303/2004*

29 Lov nr. 303/2004 er bl.a. blevet ændret ved:

– Legea nr. 242/2018 (lov nr. 242/2018) af 12. oktober 2018 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 868, af 15.10.2018)

– Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2019 (regeringens nøddekret nr. 7/2019) af 19. februar 2019 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 137, af 20.2.2019, herefter »nøddekret nr. 7/2019«).

30 Artikel 96 i lov nr. 303/2004, med disse ændringer (herefter »lov nr. 303/2004 med senere ændringer«), har følgende ordlyd:

»(1) Staten anvender sin egen formue til dækning af skade som følge af retslige fejl.

(2) Statens ansvar er fastsat ved lov og træder ikke i stedet for det ansvar, der påhviler dommere og anklagere, som har udøvet deres embede i ond tro eller udvist grov uagtsomhed som omhandlet i artikel 99<sup>1</sup>, selv om de ikke længere beklæder dette embede.

(3) En retslig fejl foreligger, hvis:

a) gennemførelsen af processuelle handlinger i forbindelse med en retssag åbenlyst tilsidesætter materielle og processuelle bestemmelser, og dette i alvorlig grad krænker den enkeltes rettigheder, frihedsrettigheder eller legitime interesser og dermed forvolder skade, som det ikke har været muligt at afhjælpe ved en ordinær eller ekstraordinær appel

b) der er blevet afsagt en endelig afgørelse, som åbenlyst er i strid med loven eller den faktiske situation, således som den fremgår af det bevismateriale, der er indsamlet i sagen, og som i alvorlig grad krænker den enkeltes rettigheder, frihedsrettigheder eller legitime interesser, og dermed forvolder skade, som det ikke har været muligt at afhjælpe ved en ordinær eller ekstraordinær appel.

(4) Særlige tilfælde af retslige fejl kan fastlægges i henhold til den civile retsplejelov, strafferetsplejeloven og andre særlove.

(5) Med henblik på at blive tilkendt erstatning for lidt skade har skadelidte alene søgsmålskompetence i forhold til staten, repræsenteret ved finansministeriet. Retten i den retskreds, hvor sagsøgerens bopæl befinder sig, har kompetence til at træffe afgørelse i civile søgsmål.

(6) Staten betaler de skyldige erstatningsbeløb senest et år efter forkyndelsen af den endelige retsafgørelse.

(7) Senest to måneder efter forkyndelsen af den endelige afgørelse, som blev afsagt under den i stk. 6 omhandlede retssag, skal finansministeriet henvise sagen til retsinspektoratet med henblik på at efterprøve, om den retslige fejl skyldes, at en dommer eller en offentlig anklager ved udøvelsen af deres embede har handlet i ond tro eller udvist grov uagtsomhed, i overensstemmelse med den procedure, der er omhandlet i artikel 74<sup>1</sup> i lov nr. 317/2004, som offentliggjort på ny og med efterfølgende ændringer.

(8) Staten, repræsenteret ved finansministeriet, skal rejse et regressøgsmål over for en dommer eller en anklager, såfremt det på baggrund af den i stk. 7 nævnte vejledende rapport fra retsinspektoratet og dens egen vurdering konstateres, at den retslige fejl skyldes, at dommeren eller anklageren har udøvet sit embede i ond tro eller udvist grov uagtsomhed. Regressøgsmålet skal anlægges senest seks måneder efter datoen for meddelelse af rapporten fra retsinspektoratet.

(9) Afdelingen for civile sager ved Curtea de Apel [(appeldomstolen)] i den retskreds, hvor sagsøgte er bosiddende, har kompetence til at behandle og afgøre regressøgsmålet i første instans. Hvis den dommer eller anklager, der er genstand for søgsmålet, udøver sit embede ved den pågældende appeldomstol eller den anklagemyndighed, der er tilknyttet den pågældende appeldomstol, skal regressøgsmål anlægges ved en tilstødende appeldomstol efter sagsøgerens valg.

(10) Den afgørelse, der er truffet inden for rammerne af den i punkt 9 beskrevne procedure, kan ankes til den kompetente afdeling i Înalta Curte de Casație și Justiție [(kassationsdomstolen, Rumænien)].

(11) Det øverste retsråd fastlægger senest seks måneder efter denne lovs ikrafttræden de betingelser, vilkår og procedurer, der gælder for dommeres og anklageres lovpligtige professionelle ansvarsforsikring. Udgifterne til forsikringen dækkes fuldt ud af dommeren eller anklageren, og en manglende tegning af en forsikring forsinkes, reducerer eller udelukker ikke vedkommendes civilretlige ansvar for retslige fejl forårsaget under udøvelsen af sit embede i ond tro eller ved grov uagtsomhed.«

<sup>31</sup> Artikel 99<sup>1</sup> i lov nr. 303/2004 med senere ændringer bestemmer:

»(1) En dommer eller anklager anses for at have handlet i ond tro, hvis vedkommende bevidst overtræder materielle eller processuelle regler og enten har til hensigt at skade en anden eller accepterer, at kränkelsen forvolder skade på en anden.

(2) En dommer eller anklager udviser grov uagtsomhed, hvis vedkommende på en alvorlig, ikke-gendrivelig og uundskyldelig måde uagtsomt tilsidesætter materielle eller processuelle regler.«

– Lov nr. 304/2004

<sup>32</sup> Lov nr. 304/2004 er bl.a. blevet ændret ved:

– Legea nr. 207/2018 (lov nr. 207/2018) af 20. juli 2018 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 636, af 20.7.2018), som trådte i kraft den 23. oktober 2018 i overensstemmelse med lovens artikel III, og hvorved der i lov nr. 304/2004's kapitel 2 i afsnit III med overskriften »Anklagemyndigheden« blev indført et afsnit 2<sup>1</sup>, der vedrører »SIII«, og som indeholder sidstnævnte lovs artikel 88<sup>1</sup>-88<sup>11</sup>



- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 (regeringens nøddekret nr. 90/2018) af 10. oktober 2018 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 862, af 10.10.2018, herefter »regeringens nøddekret nr. 90/2018«), som bl.a. ændrede artikel 88<sup>2</sup>, stk. 3, i lov nr. 304/2004 og indførte en procedure, der fraviger denne lovs artikel 88<sup>3</sup>-88<sup>5</sup> med henblik på midlertidig udnævnelse af chefanklageren, vicechefanklageren og mindst en tredjedel af anklagerne i SIII
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2018 (regeringens nøddekret nr. 92/2018) af 15. oktober 2018 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 874, af 16.10.2018), hvorved der bl.a. blev indsat et nyt stk. 5 i artikel 88<sup>2</sup> i lov nr. 304/2004 og foretaget en ændring af denne lovs artikel 88<sup>5</sup>, stk. 5
- nøddekret nr. 7/2019, hvorved der bl.a. blev indsat et stk. 6 i artikel 88<sup>1</sup> i lov nr. 304/2004, stk. 11<sup>1</sup> og 11<sup>2</sup> i denne lovs artikel 88<sup>5</sup> og et litra e) i artikel 88<sup>8</sup>, stk. 1, i lov nr. 304/2004 samt foretaget en ændring af denne lovs artikel 88<sup>8</sup>, stk. 1, litra d)
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 12/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (regeringens nøddekret nr. 12/2019 om ændring og supplering af en række normative retsakter på retsområdet) af 5. marts 2019 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 185, af 7.3.2019), hvorved navnlig der i lov nr. 304/2004 blev indsat artikel 88<sup>10</sup> og 88<sup>11</sup>, som bl.a. vedrører forflyttelse af kriminalpolitifolk til SIII.

33 Artikel 88<sup>1</sup> i lov nr. 304/2004 med senere ændringer (herefter »lov nr. 304/2004 med senere ændringer«), har følgende ordlyd:

»(1) I tilknytning til anklagemyndigheden ved Înalta Curte de Casație și Justiție [(kassationsdomstol)] oprettes [SII], som har enekompetence i straffesager vedrørende lovovertrædelser begået af dommere og anklagere, herunder militære dommere og anklagere og dommere og anklagere, der er medlemmer af det øverste retsråd.

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

[...]

(4) [SII] ledes af [SII]'s chefanklager, bistået af en vicechefanklager, som begge udnævnes til dette hverv af det øverste retsråds plenum i overensstemmelse med de i loven fastsatte betingelser.

(5) [Statsadvokaten] træffer afgørelse i kompetencekonflikter mellem [SII] og de øvrige strukturer eller enheder inden for anklagemyndigheden.

(6) Når der i strafferetsplejeloven eller enhver anden særlov henvises til den »hierarkisk overordnede anklager« i sager om lovovertrædelser, som henhører under kompetencen for [SII], skal dette udtryk forstås således, at det henviser til afdelingens chefanklager, herunder afgørelser, der er vedtaget, før den pågældende afdeling blev operationel.«

34 Lovens artikel 88<sup>2</sup> bestemmer:

»(1) [SII] 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 [SII].

(3) [SII] udøver sine aktiviteter med hjælp fra højst 15 anklagere.



(4) Antallet af stillinger i [SII] kan, afhængigt af aktivitetsniveauet, ændres ved dekret udstedt af [statsadvokaten] efter anmodning fra [SII]'s chefanklager og efter samstemmende udtalelse fra det øverste retsråds plenum.

(5) I den periode, hvor de udøver deres tjeneste i [SII], er anklagerne [...] under de ved lov fastsatte betingelser omfattet af rettighederne for forflyttede anklagere.«

35 Lovens artikel 88<sup>3</sup>, stk. 1, fastsætter:

»Chefanklageren ved [SII] udnævnes til sit hverv af det øverste retsråds plenum efter en udvælgelsesprocedure, som består af en projektfremleggelse vedrørende varetagelsen af de særlige opgaver, der er forbundet med den pågældende lederstilling, med henblik på at vurdere ansøgerens 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.«

36 Lovens artikel 88<sup>4</sup>, stk. 1, er sålydende:

»Vicechefanklageren ved [SII] udnævnes til sit hverv af det øverste retsråds plenum på begrundet forslag af [SII]'s chefanklager blandt de anklagere, der allerede er udnævnt til [SII].«

37 Artikel 88<sup>5</sup> i lov nr. 304/2004 har følgende ordlyd:

»(1) [SII] ansætter efter udvælgelsesproceduren de anklagere, der er udnævnt af det øverste retsråds plenum, i det omfang der er ledige stillinger ifølge den ved lov godkendte stillingsfortegnelse, for en periode på tre år med mulighed for forlængelse i en samlet periode af op til ni år.

(2) Udvælgelsesprøven afholdes af komitéen for tilrettelæggelse af udvælgelsesproceduren, der er sammensat i overensstemmelse med artikel 88<sup>3</sup>, stk. 2, og som [SII]'s chefanklager altid er medlem af.

[...]

(11) Udnævnelse til stillingen som anklager ved [SII] foretages af det øverste retsråds plenum, i det omfang der er ledige stillinger og på grundlag af det opnåede pointtal.

(11<sup>1</sup>) Medlemmerne af de i denne artikel omhandlede udvælgelsesudvalg giver ikke anledning til uforenelighed og har stemmeret i det øverste retsråds plenum.

(11<sup>2</sup>) De udvælgelseskomitéer, der er fastsat i henholdsvis artikel 88<sup>3</sup> og artikel 88<sup>5</sup>, udøver aktiviteten lovligt under tilstedeværelse af mindst tre medlemmer.

(12) Procedurene for udnævnelse, fortsat ansættelse og afsættelse af ledende og udøvende personale i [SII] præciseres i forskrifter, der godkendes af det øverste retsråds plenum.«

38 Lovens artikel 88<sup>7</sup> bestemmer:

»(1) Anklagere, der er udnævnt til [SII], kan på begrundet forslag af [SII]'s chefanklager afsættes af det øverste retsråds plenum, hvis de ikke varetager de særlige opgaver, der er forbundet med hvervet, på passende vis, og hvis de har været genstand for en disciplinær sanktion.

(2) Anklagere, der afsættes, vender tilbage til den anklagemyndighed, hvor de tidligere var ansat, og indplaceres på det karrieretrin og i den lønklasse, som de tidligere har haft, eller som de har opnået som følge af en forfremmelse, der har fundet sted i overensstemmelse med de i loven fastsatte betingelser, mens de udøvede deres hverv i [SII].«

39 Lovens artikel 88<sup>8</sup>, stk. 1, fastsætter:

»[SII] har følgende beføjelser:

- a) at iværksætte strafforfølgning på de betingelser, der er fastsat i [strafferetsplejeloven], vedrørende de lovovertrædelser, der er omfattet af dens kompetence
  - b) at indbringe sager for domstolene, således at de sidstnævnte kan træffe de foranstaltninger, der er fastsat i loven, og pådømme sager vedrørende de i litra a) omhandlede lovovertrædelser
  - c) at oprette og ajourføre databasen over de lovovertrædelser, der er omfattet af dens kompetence
- [...]
- e) at udøve andre beføjelser, der er fastsat i loven.«

40 Artikel II i nøddekret nr. 90/2018 har følgende ordlyd:

»(1) Uanset artikel 88<sup>3</sup>-88<sup>5</sup> i lov nr. 304/2004 om retssystemets organisering, som offentliggjort på ny og med senere ændringer og tilføjelser, og forud for afslutningen af de udvælgelsesprocedurer, der iværksættes for at besætte stillingen som chefanklager ved [SII] og de udøvende stillinger som anklagere i [SII], og valideringen af resultaterne af disse udvælgelsesprocedurer, varetages hvervet som chefanklager og mindst en tredjedel af de udøvende funktioner som anklagere midlertidigt af anklagere, der 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, som offentliggjort på ny og med senere ændringer og tilføjelser.

(2) Ansøgerne udvælges af den i stk. 1 omhandlede komité for tilrettelæggelse af udvælgelsesproceduren efter en procedure, der strækker sig over fem kalenderdage regnet fra den dato, hvor den igangsættes af det øverste retsråds formand. Komitéen for tilrettelæggelse af udvælgelsesproceduren udøver sine aktiviteter under medvirken af mindst tre medlemmer.

[...]

(10) Med henblik på at gøre [SII] operationel stiller [statsadvokaten] senest fem kalenderdage efter dette nøddekrets ikrafttræden de menneskelige og materielle ressourcer, der er nødvendige for dens funktion, til rådighed, herunder specialiseret hjælpepersonale, tjenestemænd og betjente i kriminalpolitiet, specialister og andre kategorier af personale.

(11) Fra den dato, hvor [SII] bliver operationel, overtager den de sager, som henhører under dens kompetence, og som verserer for Direcția Națională Anticorupție [(det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse)] og for andre grene af anklagemyndigheden, samt akterne i de sager om lovovertrædelser 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 [SII] er blevet operationel.«

- 41 Indførelsen af denne undtagelsesprocedure blev i overensstemmelse med betragtningerne til nøddekret nr. 90/2018 begrundet på følgende måde:

»Henset til, at det fremgår af artikel III, stk. 1, i lov nr. 207/2018 om ændring og supplerung af lov nr. 304/2004 om retssystemets organisering, at »[SIII] træder i funktion tre måneder efter, at denne lov er trådt i kraft«, dvs. den 23. oktober 2018,

eftersom det øverste retsråd ikke har afsluttet den procedure, der skal gøre [SIII] operationel, inden for den lovbestemte frist,

henset til, at det udtrykkeligt bestemmes i loven, at denne afdeling har kompetence til at foretage strafforfølgning vedrørende lovovertrædelser begået af dommere og anklagere, herunder militære dommere og anklagere samt dommere og anklagere, der er medlemmer af det øverste retsråd, og at det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse og de øvrige anklagemyndigheder fra den 23. oktober 2018, hvor afdelingen i henhold til loven bliver operationel, ikke længere har kompetence til at foretage strafforfølgning vedrørende lovovertrædelser begået af disse personer, hvilket har alvorlige konsekvenser for de retslige procedurer i de sager, der henhører under afdelingens kompetence, og kan skabe et institutionelt dødvande,

under hensyn til, at den gældende lov ikke indeholder overgangsregler om, hvordan [SIII] konkret bliver operationel, hvis den frist, der er fastsat i lov nr. 207/2018, overskrides, og at det er nødvendigt at træffe øjeblikkelige lovgivningsmæssige foranstaltninger vedrørende en forenklet procedure, der fraviger artikel 88<sup>3</sup>-88<sup>5</sup> i lov nr. 304/2004, som offentliggjort på ny og med senere ændringer og tilføjelser, med henblik på midlertidig udnævnelse af chefanklageren, vicechefanklageren og mindst en tredjedel af anklagerne i afdelingen, således at afdelingen kan blive operationel inden for den lovbestemte frist, dvs. den 23. oktober 2018,

i betragtning af, at den ovenfor beskrevne situation er en ekstraordinær situation, hvor der skal lovgives med det samme.«

– *Lov nr. 317/2004*

- 42 Lov nr. 317/2004 er bl.a. blevet ændret ved:

- Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018 (regeringens nøddekret nr. 77/2018) af 5. september 2018 (*Monitorul Oficial al României*, nr. 767, af 5.9.2018, herefter »nøddekret nr. 77/2018«), hvorved stk. 7 og 8 i medfør af artikel I blev indsat i artikel 67 i lov nr. 317/2004
- Legea nr. 234/2018 (lov nr. 34/2018) af 4. oktober 2018 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 850, af 8.10.2018), hvorved der bl.a. blev foretaget en ændring af artikel 65 og 67 i lov nr. 317/2004 og heri indsat en artikel 74<sup>1</sup>
- nøddekret nr. 7/2019.

- 43 Artikel 65, stk. 1-3, i lov nr. 317/2004 bestemte i den affattelse, der var gældende forud for ikrafttrædelsen af lov nr. 234/2008, følgende:

»(1) *Inspectia Judiciară* [(retsinspektoratet)] oprettes som et organ med status som juridisk person i det øverste retsråd, 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 det øverste retsråd.

(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.«

44 Den nævnte lovs artikel 67 havde følgende ordlyd:

»(1) Chefinspektøren og den assisterende chefinspektør udnævnes af det øverste retsråds 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) Udvælgelsesprøven tilrettelægges af det øverste retsråd efter forskrifter, der er godkendt ved afgørelse vedtaget af det øverste retsråds plenum [...]

(3) Udvælgelsesprøverne 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 det øverste retsråds 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) En afgørelse om afsættelse vedtaget af det øverste retsråds plenum 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)]. Anken udsætter fuldbyrdelsen af det øverste retsråds afgørelse. Den afgørelse, der træffes i ankesagen, er endelig.

(7) Når stillingen som chefinspektør eller assisterende chefinspektør for *Inspectia 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.«

45 Artikel 74<sup>1</sup> i lov nr. 317/2004, som affattet ved lov nr. 234/2018, er sålydende:

»(1) Efter at sagen er blevet indbragt for finansministeriet, foretager retsinspektoratet i de tilfælde og inden for de frister, der er fastsat i artikel 96 i lov nr. 303/2004 – som offentliggjort på ny og efterfølgende ændret og suppleret – en kontrol med henblik på at fastlægge, om den af en dommer eller en anklager begåede retslige fejl skyldtes, at den pågældende varetog sin tjeneste i ond tro eller groft uagtsomt.

(2) Den i stk. 1 omhandlede kontrol skal afsluttes senest 30 dage efter indbringelsen. Chefinspektøren kan beslutte, at fristen skal forlænges i op til 30 dage, hvis der foreligger rimelige grunde hertil. Den maksimale frist for at foretage kontrollen må ikke overstige 120 dage.

(3) Kontrollen foretages af et udvalg sammensat af tre dommere, retsinspektører eller tre anklagere, retsinspektører (alt efter den opgave, som den berørte person varetager). Såfremt en sag på samme tid vedrører dommere og anklagere, nedsættes der to udvalg med henblik på at undersøge de faktiske omstændigheder forskelligt alt efter den opgave, som de berørte personer varetager.

(4) Under kontrolproceduren har de pågældende dommere og anklagere pligt til at give møde; ethvert afslag fra deres side på at deltage i eller afgive en erklæring skal fremgå behørigt af protokollaterne og vil på ingen måde hindre gennemførelsen af kontrollen. Den pågældende dommer eller anklager har ret til at få kendskab til alle dokumenter i forbindelse med kontrolproceduren og til at anmode om diskulperende beviser. Inspektørerne kan høre alle andre personer, der er involveret i den sag, som kræver en sådan kontrol.

(5) Der skal i en rapport foretages en opgørelse over den foretagne kontrol og de indsamlede beviser med henblik på, at retsinspektoratet kan afgøre, om dommeren eller anklageren i ond tro eller ved at udvise grov uagtsomhed har begået handlinger, som har ført til en retslig fejl.

(6) Den i stk. 1 omhandlede kontrol vil også blive foretaget, selv om dommeren eller anklageren ikke længere udøver sit embede.

(7) Rapporten fremsendes til finansministeriet og til den pågældende dommer eller anklager.

(8) Den i stk. 5 nævnte rapport skal godkendes af chefinspektøren. Sidstnævnte kan en enkelt gang og ved at begrunde sin afgørelse anordne en supplerende kontrol. Denne supplerende kontrol skal gennemføres af udvalget inden for en frist på højst 30 dage regnet fra den dato, hvor chefinspektøren har truffet bestemmelse om anordning af kontrollen.«

46 Artikel II i nøddekret nr. 77/2018 fastsætter følgende:

»Bestemmelserne i artikel 67, stk. 7, i lov nr. 317/2004 om det øverste retsråd, som offentliggjort på ny og som ændret og suppleret ved dette nøddekret, finder ligeledes anvendelse på situationer, hvor stillingen som chefinspektør eller assisterende chefinspektør for Inspectoria Judiciară [(retsinspektoratet)] er ubesat på det tidspunkt, hvor dette nøddekret træder i kraft.«

## **Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål**

### ***Forhold, der er fælles for tvisterne i hovedsagerne***

47 Tvisterne i hovedsagerne ligger i forlængelse af en omfattende reform på retsvæsenområdet og på området for bekæmpelse af korruption i Rumænien, hvilken reform har været genstand for overvågning på EU-plan siden 2007 i medfør af den mekanisme for samarbejde og kontrol, der blev indført ved beslutning 2006/928 i forbindelse med Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union (herefter »MSK«).

48 I perioden 2017-2019 ændrede den rumænske lovgiver ved forskellige lejligheder lov nr. 303/2004, nr. 304/2004 og nr. 317/2004. Sagsøgerne i hovedsagerne har bestridt, at visse af disse ændringer, navnlig ændringerne vedrørende organiseringen af retsinspektoratet (sag C-83/19), indførelsen af SIIJ inden for anklagemyndigheden (sag C-127/19, sag C-195/19, sag C-291/19 og sag C-355/19) samt ordningen med retsbedsmænds personlige ansvar (sag C-397/19), er forenelige med EU-retten.

49 Til støtte for deres søgsmål har sagsøgerne i hovedsagerne henvist til rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om fremskridt i Rumænien inden for rammerne af samarbejds- og kontrolmekanismen af 25. januar 2017 (COM(2017) 44 final, herefter »MSK-rapporten af januar



2017«), af 15. november 2017 (COM(2017) 751 final) og af 13. november 2018 (COM(2018) 851 final, herefter »MSK-rapporten af november 2018«), til udtalelse nr. 924/2018 fra Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret (Venedigkommissionen) af 20. oktober 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 (CDL-AD(2018)017), til rapporten fra Sammenslutningen af Stater mod Korruption (Greco) om Rumænien, der blev vedtaget den 23. marts 2018 (Greco-AdHocRep(2018)2), til udtalelsen fra Europarådets rådgivende dommerkomité (CCJE) af 25. april 2019 (CCJE-BU(2019)4) og til udtalelsen fra Europarådets rådgivende anklagekomité af 16. maj 2019 (CCPE-BU(2019)3). Ifølge sagsøgerne indeholder disse rapporter og udtalelser nemlig dels kritik af de bestemmelser, som Rumænien vedtog i perioden 2017-2019, med hensyn til effektiviteten af bekæmpelsen af korruption og sikringen af retsvæsenets uafhængighed, dels henstillinger med henblik på ændring, suspension eller tilbagetrækning af disse bestemmelser.

- 50 De forelæggende retter ønsker i denne henseende oplysninger om den retlige karakter og retsvirkningerne af MSK og om rækkevidden af de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet i henhold hertil. De forelæggende retter har nærmere bestemt anført, at formålet med MSK, der er indført på grundlag af tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38, er at afhjælpe utilstrækkeligheden af de reformer, som er gennemført i Rumænien på områderne for organisering af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption, således at denne stat kan opfylde de forpligtelser, der følger af statussen som medlemsstat. De har endvidere anført, at formålet med de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af MSK, bl.a. er at målrette de rumænske myndigheders indsats, og at der heri er affattet specifikke krav og henstillinger. Ifølge de nævnte retter skal den nævnte mekanismes indhold, retlige karakter og varighed anses for at være omfattet af tiltrædelsestraktatens anvendelsesområde, således at de krav, der er affattet i de nævnte rapporter, er bindende for Rumænien.
- 51 I denne sammenhæng har de forelæggende retter henvist til flere domme afsagt af Curtea Constituțională (forfatningsdomstol, Rumænien), der har behandlet disse spørgsmål, herunder dom nr. 104 af 6. marts 2018. Ifølge denne dom har EU-retten ikke forrang for det rumænske forfatningssystem, og beslutning 2006/928 kan ikke udgøre en referenceramme i forbindelse med en forfatningsmæssighedskontrol i henhold til forfatningens artikel 148, eftersom denne beslutning blev vedtaget før Rumæniens tiltrædelse af Unionen og ikke er blevet fortolket af Domstolen for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt dens indhold, retlige karakter og varighed er omfattet af tiltrædelsestraktatens anvendelsesområde.

### *Sag C-83/19*

- 52 Ved anmodning registreret den 27. august 2018 indgav Forummet for Rumænske Dommere en anmodning til retsinspektoratet om meddelelse af statistiske oplysninger vedrørende sidstnævntes aktiviteter i perioden 2014-2018, navnlig med hensyn til antallet af iværksatte disciplinærsager, grundene til indledningen af disse sager og udfaldet af disse, og vedrørende en samarbejdsaftale indgået mellem retsinspektoratet og Serviciul Român de Informații (den rumænske efterretningstjeneste) og denne tjenestes deltagelse i de gennemførte undersøgelser.
- 53 Da Forummet for Rumænske Dommere var af den opfattelse, at retsinspektoratet ved kun delvist at besvare denne anmodning, som vedrørte oplysninger af almen interesse, ikke havde overholdt sine retlige forpligtelser, anlagde det den 24. september 2018 sag ved Tribunalul Olt (retten i første instans i Olt, Rumænien) med påstand om, at retsinspektoratet blev pålagt at meddele de omhandlede oplysninger.
- 54 Den 26. oktober 2018 indleverede retsinspektoratet et svarskrift til denne ret, hvori det anførte, at de subjektive rettigheder, som Forummet for Rumænske Dommere kunne udlede af Lege nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public (lov nr. 544/2001 om fri adgang til oplysninger af

almen interesse) af 12. oktober 2001 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 663, af 23.10.2001), ikke var blevet tilsidesat, og at stævningen skulle forkastes. Svarskriftet var underskrevet af Lucian Netejoru, der blev præsenteret som chefinspektør for retsinspektoratet.

- 55 I replikken fremsatte Forummet for Rumænske Dommere en indsigelse om, at svarskriftets signatar ikke havde godtgjort, at han var berettiget til at repræsentere retsinspektoratet. Forummet for Rumænske Dommere forklarede, at selv om Lucian Netejoru faktisk var blevet udnævnt til chefinspektør for retsinspektoratet fra den 1. september 2015 ved en afgørelse truffet af det øverste retsråds plenum den 30. juni 2015, var hans treårige mandatperiode udløbet den 31. august 2018, dvs. på et tidspunkt, der lå forud for datoen for indleveringen af svarskriftet.
- 56 Ifølge Forummet for Rumænske Dommere fastsætter bestemmelserne i artikel 67, stk. 7, i lov nr. 317/2004 med senere ændringer ganske vist, at når stillingen som chefinspektør bliver ledig efter mandatets udløb, varetages denne stilling af den chefinspektør, hvis mandat er udløbet, indtil det tidspunkt, hvor denne stilling er blevet besat i overensstemmelse med de i loven fastsatte betingelser. Disse bestemmelser, der følger af nøddekret nr. 77/2018, er imidlertid forfatningsstridige, eftersom de griber ind i det øverste retsråds beføjelser – der følger af dets rolle som garant for domstolenes uafhængighed i henhold til forfatningens artikel 133, stk. 1 – til at udnævne chefinspektøren og vicechefinspektøren for retsinspektoratet og, såfremt disse stillinger bliver ledige, til at udpege personer, der skal varetage disse funktioner ad interim. Dette nøddekret blev i øvrigt vedtaget med henblik på at gøre det muligt at udnævne bestemte personer, således som det fremgår af begrundelsen for dekretet.
- 57 Forummet for Rumænske Dommere tilføjede, at nøddekret nr. 77/2018 – henset til de vide beføjelser, som chefinspektøren og vicechefinspektøren for retsinspektoratet råder over – tilsidesætter princippet om dommeres uafhængighed, hvis sikring i overensstemmelse med Domstolens praksis er uløseligt forbundet med deres hverv og kræves i henhold til artikel 19 TEU, hvilket bekræftes af MSK-rapporten af november 2018. Chefinspektøren og vicechefinspektøren har nemlig kompetence til at kontrollere udvælgelsen af retsinspektører, udnævnelsen af retsinspektører med ledelsesfunktioner og inspektionsaktiviteterne samt til at gennemføre disciplinærsager.
- 58 Forummet for Rumænske Dommere konkluderede heraf, at svarskriftet, for så vidt som det var underskrevet af en person, der var blevet udnævnt til stillingen som chefinspektør for retsinspektoratet på grundlag af bestemmelser, der er forfatningsstridige og i strid med EU-retten, skulle udelukkes fra sagen i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i den civile retsplejelov.
- 59 Retsinspektoratet svarede, at Lucian Netejoru havde en lovhjemlet beføjelse til at repræsentere det i medfør af afgørelsen af 30. juni 2015 fra det øverste retsråds plenum og i medfør af artikel 67, stk. 7, i lov nr. 317/2004.
- 60 Tribunalul Olt (retten i første instans i Olt) anførte, at de af Forummet for Rumænske Dommere fremførte betragtninger rejste spørgsmålet om, hvorvidt kravet om domstolenes uafhængighed forpligter medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse på de af EU-retten omfattede områder, og navnlig at sikre, at disciplinærsager mod dommere foregår uafhængigt, ved at fjerne alle risici for politisk påvirkning af sådanne sagers forløb, såsom den risiko, der kan følge af regeringens direkte udnævnelse, selv ad interim, af ledende medlemmer af det organ, som har ansvaret for at gennemføre disse sager.
- 61 I denne sammenhæng er det vigtigt at klarlægge retsstillingen for og retsvirkningerne af de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet i henhold til MSK, således at den forelæggende ret kan tage stilling til dels formalitetsindsigelsen vedrørende svarskriftets signatars manglende beføjelse til at repræsentere sagsøgte i hovedsagen, dels den vægt, som svarskriftet samt de af denne part påberåbte beviser og fremsatte indsigelser skal tillægges. Såfremt Domstolen måtte fastslå, at MSK er bindende, og at den primære EU-ret er til hinder for vedtagelsen af bestemmelser som dem, der er indeholdt i



nøddekret nr. 77/2018, vil repræsentationen af retsinspektoratet have savnet et retligt grundlag på tidspunktet for indleveringen af svarskriftet, uanset den senere vedtagelse af en afgørelse fra det øverste retsråds plenum om udnævnelse af Lucian Netejoru til stillingen som chefinspektør for retsinspektoratet.

62 På denne baggrund har Tribunalul Olt (retten i første instans i Olt) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal [MSK], der blev oprettet ved [beslutning 2006/928], anses for en retsakt udstedt af en EU-institution som omhandlet i artikel 267 TEUF, som kan fortolkes af [Domstolen]?

2) Er indholdet, karakteren og varigheden af [MSK], der blev oprettet ved [beslutning 2006/928], omfattet af anvendelsesområdet for [tiltrædelsestraktaten]? Er kravene i de rapporter, der udarbejdes inden for rammerne af 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 [retsinspektoratet]?

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 [beslutning 2006/928], i forbindelse med procedurer, hvor regeringen direkte, herunder foreløbigt, udpeger ledelsen i [retsinspektoratet]?«

63 Ved kendelse af 8. februar 2019 henviste Curtea de Apel Craiova (appeldomstolen i Craiova, Rumænien) efter anmodning fra retsinspektoratet hovedsagen til Tribunalul Mehedinți (retten i første instans i Mehedinți, Rumænien), idet den dog opretholdt de gennemførte proceduremæssige skridt.

64 På denne baggrund besluttede Tribunalul Olt (retten i første instans i Olt) ved kendelse af 12. februar 2019 at erklære sig inkompetent i hovedsagen, at oversende sagsakterne til Tribunalul Mehedinți (retten i første instans i Mehedinți) og at oplyse Domstolen om denne omstændighed, idet den samtidig præciserede, at anmodningen om præjudiciel afgørelse fortsat verserede ved sidstnævnte.

### *Sag C-127/19*

65 Den 13. december 2018 anlagde Forummet for Rumænske Dommere og Bevægelsen til forsvar for anklageres status sag ved Curtea de Apel Pitești (appeldomstolen i Pitești, Rumænien) med påstand om annullation af det øverste retsråds plenums afgørelse nr. 910 og nr. 911 af 19. september 2018 om godkendelse af henholdsvis forskrifterne for udnævnelse og afsættelse af anklagere med ledelsesfunktioner i SIIJ og forskrifterne om udnævnelse, fortsat ansættelse og afsættelse af anklagere med udøvende funktioner i denne afdeling. Til støtte for deres søgsmål har disse sammenslutninger gjort gældende, at de nævnte afgørelser bl.a. er i strid med den rumænske forfatnings artikel 148, hvorefter Rumænien har pligt til at opfylde de forpligtelser, der følger af de traktater, som denne medlemsstat er part i.

66 Den forelæggende ret har anført, at de i hovedsagen omhandlede afgørelser udgør forvaltningsakter af normativ karakter, og at de er vedtaget på grundlag af artikel 88<sup>5</sup>, stk. 12, i lov nr. 304/2004 med senere ændringer, hvilken bestemmelse hidrører fra lov nr. 207/2018. Hvad angår oprettelsen af SIIJ forkastede Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) i dom nr. 33 af 23. januar 2018 klagepunkterne

om, at det fastslås, at denne oprettelse er i strid med EU-retten og dermed med de forpligtelser, som følger af den rumænske forfatnings artikel 148, idet der ikke med føje kunne påberåbes nogen bindende EU-retsakt til støtte for disse klagepunkter.

- 67 Sagsøgerne i hovedsagen, der har henvist til de rapporter og udtalelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 49, er imidlertid af den opfattelse, at oprettelsen som sådan af SIIJ såvel som den måde, hvorpå afdelingen fungerer, og fremgangsmåden ved udnævnelse og afsættelse af anklagere er i strid med EU-retten og navnlig med de krav, der følger af MSK.
- 68 Den forelæggende ret har anført, at såfremt MSK og de rapporter, som Kommissionen udarbejder inden for rammerne af denne mekanisme, skaber en forpligtelse, som den rumænske stat skal overholde, påhviler en sådan forpligtelse også de nationale administrative myndigheder – såsom det øverste retsråd, når dette vedtager afledte bestemmelser som de i nærværende doms præmis 65 omhandlede – og de nationale domstole. Henset bl.a. til den udvikling i retspraksis fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol), der er nævnt i nærværende doms præmis 66, kræver afgørelsen af tvisten i hovedsagen imidlertid en klarlæggelse af MSK's retlige karakter og retsvirkninger og af de rapporter, der er vedtaget på grundlag af denne mekanisme.
- 69 Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om de EU-retlige principper, herunder navnlig retsstatsprincippet, princippet om loyal samarbejde og princippet om dommeres uafhængighed, er til hinder for den nationale lovgivning vedrørende SIIJ. Denne lovgivning kan nemlig misbruges med henblik på at holde visse følsomme sager, der er verserende på området for bekæmpelse af korruption, væk fra specialiserede anklagemyndigheder og således udgøre en hindring for denne bekæmpelses effektivitet.
- 70 På denne baggrund 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 [beslutning 2006/928], 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 [beslutning 2006/928], 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 [beslutning 2006/928], 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 [SIIJ] i tilknytning til anklagemyndigheden ved [kassationsdomstolen] som følge af muligheden for at lægge indirekte pres på retsembedsmænd?
  - 5) Er princippet om domstolenes uafhængighed, der er fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og i [chartrets] artikel 47 [...], som fortolket i Den Europæiske Unions Domstols praksis (dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), til hinder for, at [SIIJ] oprettes [...] i tilknytning til anklagemyndigheden ved [kassationsdomstolen], henset til reglerne for udnævnelse/afsættelse af de anklagere, der er ansat i [SIIJ], reglerne for udøvelse af funktioner i forbindelse med denne afdeling samt den måde, hvorpå kompetencen fastlægges, herunder det begrænsede antal stillinger i denne afdeling?»

71 Ved skrivelse af 15. juni 2020, indgået til Domstolen den 1. juli 2020, meddelte Curtea de Apel Pitești (appeldomstolen i Pitești) sidstnævnte, at Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) ved kendelse af 10. juni 2019 og efter anmodning fra det øverste retsråd havde henvist hovedsagen til Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia, Rumænien). I denne skrivelse blev det præciseret, at de proceduremæssige skridt, som Curtea de Apel Pitești havde gennemført, blev opretholdt.

### *Sag C-195/19*

72 PJ anmeldte QK til anklagemyndigheden ved Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien) for embedsmisbrug. Til støtte for denne anmeldelse gjorde PJ gældende, at QK havde begået denne strafbare handling i forbindelse med sit hverv som dommer, idet den pågældende havde forkastet en sag vedrørende en skattetvist med den offentlige finansforvaltning som ugrundet uden at opfylde sin retlige forpligtelse til at begrunde sin afgørelse inden for en frist på 30 dage efter afsigelsen heraf. PJ hævdede ligeledes, at den manglende begrundelse havde forhindret ham i at gøre brug af retsmidler til prøvelse af denne afgørelse.

73 Efter ved kendelse af 28. september 2018 i første omgang at have besluttet at indlede en straffesag mod QK, besluttede den anklager, der skulle behandle anmeldelsen, ved kendelse af 1. oktober 2018 i sidste ende at henlægge sagen med den begrundelse, at det påståede embedsmisbrug ikke var blevet godtgjort.

74 Den 18. oktober 2018 påklagede PJ denne kendelse.

75 Den 24. oktober 2018 henviste anklagemyndigheden ved Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 88<sup>1</sup> i lov nr. 304/2004 med senere ændringer, sammenholdt med artikel III i lov nr. 207/2018, klagen til SIIJ, for så vidt som denne klage vedrørte en person, der havde egenskab af retsembedsmand.

76 Idet vicechefanklageren ved denne afdeling ligeledes forkastede klagen som ugrundet, anlagde PJ sag ved Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest).

77 Den forelæggende ret har præciseret, at såfremt PJ gives medhold, skal den henvise sagen til SIIJ, således at spørgsmålet opstår, om den nationale lovgivning, hvorved denne afdeling er blevet oprettet, er i overensstemmelse med EU-retten. Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, skal det fastslås, at alle de skridt, som SIIJ har taget i hovedsagen, er ugyldige. Domstolens fortolkning bør ligeledes tages i betragtning ved fastlæggelsen af den enhed ved anklagemyndigheden, der i fremtiden vil have kompetence til at træffe afgørelse om PJ's klage.

78 I denne sammenhæng er det, henset til konklusionerne i MSK-rapporten af november 2018, vigtigt at rejse spørgsmålet om retsvirkningerne af MSK, da bestemmelserne i national ret om oprettelsen af SIIJ skal suspenderes, såfremt denne mekanisme er bindende for Rumænien. Mere generelt, og uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt den nævnte mekanisme er bindende, opstår spørgsmålet, om artikel 67, stk. 1, TEUF, artikel 2, første punktum, TEU og artikel 9, første punktum, TEU er til hinder for oprettelsen af en afdeling såsom SIIJ, der har enekompetence til at undersøge enhver lovovertrædelse begået af anklagere eller dommere. I denne henseende har den forelæggende ret anført, at den fuldt ud tilslutter sig de betragtninger, som er indeholdt i den udtalelse fra Venedigkommissionen, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 49.

79 Endelig har den forelæggende ret anført, at der, henset til den retspraksis fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol), hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 51, er en alvorlig risiko for, at Domstolens besvarelse af disse spørgsmål fratages sin virkning i national ret.

- 80 På denne baggrund har Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er [MSK], der blev oprettet ved [beslutning 2006/928], 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 [(forfatningsdomstol)] at tilsidesætte det ovenfor nævnte princip ved afgørelser, der ikke kan gøres til genstand for appel?«

### *Sag C-291/19*

- 81 I løbet af december 2015 og februar 2016 indgav SO anmeldelser mod flere anklagere og dommere for embedsmisbrug og tilhørsforhold til en kriminel organisation. Disse anmeldelser blev registreret af afdelingen for bekæmpelse af overtrædelser i relation til korruption ved Direcția Națională Anticorupție (det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse) (DNA), der henhører under anklagemyndigheden ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol).
- 82 Ved kendelse af 8. september 2017 bestemte denne afdelings kompetente anklager, at sagen skulle henlægges. Den klage, der blev indgivet over denne kendelse, blev afvist ved kendelse af 20. oktober 2017 fra den nævnte afdelings chefanklager.
- 83 SO anlagde sag til prøvelse af disse kendelser ved Curtea de Apel Constanța (appeldomstolen i Constanța, Rumænien). Eftersom denne domstol erklærede sig inkompetent, blev sagen henvist til Curtea de Apel Brașov (appeldomstolen i Brașov, Rumænien).
- 84 Inden for rammerne af denne procedure var anklagemyndigheden oprindeligt repræsenteret af en anklager ved DNA's territoriale tjeneste i Brașov. På grund af de lovændringer, der indtrådte med hensyn til kompetencen i sager om lovovertrædelser begået inden for retsvæsenet, blev anklagemyndighedens repræsentation med virkning fra den 1. marts 2019 varetaget af en anklager ved Curtea de Apel Brașov (appeldomstolen i Brașov).
- 85 Den forelæggende ret har anført, at fortsættelsen af hovedsagen både på stadiet for strafforfølgningen og under retssagen indebærer, at anklagerne ved SIIJ deltager, for så vidt som det, såfremt den måtte fastslå, at det af SO anlagte søgsmål er begrundet, påhviler den at henvise sagen til dette afsnit med henblik på strafforfølgning. Den nævnte ret er således af den opfattelse, at det er nødvendigt at undersøge, om de nationale bestemmelser, hvorved SIIJ blev oprettet, er forenelige med de EU-retlige bestemmelser.
- 86 I denne henseende ønsker den forelæggende ret indledningsvis oplysninger om den retlige rækkevidde af beslutning 2006/928 og af den herved oprettede MSK. Den har endvidere anført, at MSK-rapporten af januar 2017 og MSK-rapporten af november 2018 samt de øvrige rapporter og udtalelser, hvortil der henvises i disse, har vist sig at være meget kritiske over for oprettelsen af SIIJ. Såfremt MSK er bindende for Rumænien, tilkommer det således denne medlemsstat at fastslå, at de nationale bestemmelser, hvorved denne afdeling blev oprettet, er suspenderet eller skal suspenderes.



- 87 Dernæst ønsker den forelæggende ret under alle omstændigheder oplyst, om oprettelsen af SIIJ er i overensstemmelse med de principper, hvorpå Unionens retsorden er støttet, såsom retsstatsprincippet, princippet om loyalt samarbejde og princippet om domstolenes uafhængighed. Vedrørende dette sidstnævnte punkt har den forelæggende ret anført, at eftersom indledningen af en straffesag mod en retsembedsmand kan føre til, at den pågældende suspenderes, kan eksistensen af SIIJ, henset til afdelingens organisering og funktion, opfattes som en pressionsfaktor, der kan påvirke domstolenes uafhængighed.
- 88 Reglerne for udnævnelse af chefanklageren og de 14 andre anklagere i SIIJ frembyder endvidere ikke tilstrækkelige garantier med hensyn til kravet om upartiskhed, hvilket også kan have en indvirkning på udøvelsen af SIIJ's aktiviteter. De seneste ændringer i lov nr. 304/2004, der blev foretaget ved nøddekret nr. 7/2019, har i denne henseende den praktiske virkning at placere SIIJ uden for statsadvokatens myndighed.
- 89 Den forelæggende ret har endvidere anført, at skønt SIIJ kun består af 15 anklagere, har afdelingen enekompetence med hensyn til strafforfølgning, som indledes ikke blot mod retsembedsmænd, men også mod enhver person i sager, hvor der er rejst tiltale mod en retsembedsmand, hvilket udgør et stort antal sager, som kræver en mindsteundersøgelse. Frem til oprettelsen af SIIJ blev de klager, der kunne give anledning til sådan forfølgning, behandlet af over 150 anklagere tilhørende flere grene af anklagemyndigheden, såsom anklagemyndighederne ved forskellige appeldomstole, anklagemyndigheden ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol), DNA og Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT) (etterforskningsafdelingen til bekæmpelse af organiseret kriminalitet og terrorisme, Rumænien). Det bør derfor undersøges, om denne afdeling er i stand til at behandle de sager, der verserer for den, på en hensigtsmæssig måde og inden for en rimelig frist.
- 90 På denne baggrund har Curtea de Apel Brașov (appeldomstolen i Brașov) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal [MSK], der blev oprettet ved [beslutning 2006/928], anses for en retsakt udstedt af en EU-institution som omhandlet i artikel 267 TEUF, som kan fortolkes af Domstolen?
  - 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 [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 [beslutning 2006/928], 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 [chartrets] artikel 47 [...], 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 [SIIJ] oprettes [...] i tilknytning til anklagemyndigheden ved Înalta Curte de Casație și Justiție [(kassationsdomstol)], henset til reglerne for udnævnelse/afsættelse af de anklagere, der er ansat i [SIIJ], reglerne for udøvelse af funktioner i forbindelse med [SIIJ] samt den måde, hvorpå kompetencen fastlægges, herunder det begrænsede antal stillinger i [SIIJ]?

- 5) Er [chartrets] artikel 47[, stk. 2,] vedrørende retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist til hinder for, at [SIIJ] oprettes [...] i tilknytning til anklagemyndigheden ved Înalta Curte de Casație și Justiție [(kassationsdomstol)], henset til reglerne for udøvelse af funktioner i forbindelse med [SIIJ] samt den måde, hvorpå kompetencen fastlægges, herunder det begrænsede antal stillinger i [SIIJ]?«

### Sag C-355/19

- 91 Den 23. januar 2019 anlagde Forummet for Rumænske Dommere, Bevægelsen til forsvar for anklageres status og OL sag ved Curtea de Apel Pitești (appeldomstolen i Pitești) med påstand om annulation af statsadvokatens afgørelse af 23. oktober 2018 om SIIJ's organisering og funktionsmåde. Denne afgørelse, der blev vedtaget med henblik på gennemførelse af lov nr. 207/2018 og nøddekret nr. 90/2018, vedrører den nævnte afdelings organisering og funktionsmåde.
- 92 Sagsøgerne i hovedsagen, som har henvist til de rapporter og udtalelser, der er omhandlet i nærværende doms præmis 49, har til støtte for deres søgsmål gjort gældende, at oprettelsen af SIIJ, for så vidt som den kan udgøre en hindring for bekæmpelsen af korruption og udgør et middel til intimidering af retsmedlemmer, er i strid med de af MSK følgende krav vedrørende overholdelsen af retsstatsprincippet, princippet om loyalt samarbejde og princippet om domstolenes uafhængighed samt mere generelt med kravene i artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.
- 93 Efter at have erindret om, at DNA havde opnået betydelige resultater på området for bekæmpelse af korruption, har sagsøgerne i hovedsagen anført, at oprettelsen af SIIJ kan underminere disse resultater, eftersom alle korruptionssager, der involverer en retsmedlem, nu overføres til denne afdeling, uden at de anklagere, som udgør denne, har en specifik kompetence på området. Desuden kan disse overførsler skabe kompetencekonflikter med de specialiserede afdelinger på dette område, nemlig DNA og DIICOT. Endelig gør den omstændighed, at antallet af anklagere i SIIJ er begrænset til 15, det ikke muligt for denne afdeling at behandle alle de klager, der hvert år registreres mod retsmedlemmer. Den rumænske lovgiver har således skabt en struktur, der er særdeles dårligt rustet i forhold til de beføjelser, som denne struktur er blevet tildelt, og i forhold til betydningen af de sager, som den behandler, hvilket svækker strukturens funktionsmåde og funktionelle uafhængighed.
- 94 På denne baggrund 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 [beslutning 2006/928], 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 [beslutning 2006/928], 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 [beslutning 2006/928], 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 retsmedlemmer?
- 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 korrupsionsbekæmpelse, og som kan anvendes som endnu et instrument til at true og lægge pres på retsembedsmænd?»

### Sag C-397/19

- 95 Den 3. januar 2019 anlagde AX et søgsmål – i henhold bl.a. til den civile lovbogs artikel 1381 og strafferetsplejelovens artikel 9 og 539 – ved Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest, Rumænien) med påstand om, at den rumænske stat blev tilpligtet at betale ham erstatning for den økonomiske og ikke-økonomiske skade, som han havde lidt som følge af en straffedom samt ulovlige frihedsberøvelsesforanstaltninger og ulovlige frihedsbegrænsende foranstaltninger.
- 96 Til støtte for søgsmålet anførte AX, at Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) ved dom af 13. juni 2017 havde idømt ham en betinget fængselsstraf på fire år for vedvarende skattesvig samt en tillægsstraf og en accessorisk straf, havde fastsat den erstatning, der skulle betales solidarisk til den civile part, til 1 642 970 rumænske lei (RON) (ca. 336 000 EUR) og havde truffet afgørelse om arrest i alt hans eksisterende og fremtidige løsøre og fast ejendom. AX blev desuden i perioden fra den 21. januar 2015 til den 21. oktober 2015 tilbageholdt, varetægtsfængslet og derefter sat i husarrest. Efterfølgende fastslog Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) imidlertid, at han ikke havde begået den lovovertrædelse, som han var blevet dømt for, og ophævede arresten i hans aktiver.
- 97 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at søgsmålet rejser spørgsmål om retsstillingen for og retsvirkningerne af de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet inden for rammerne af MSK, og om, hvorvidt den primære EU-ret er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der kan skade dommeres og anklageres uafhængighed.
- 98 Hvad angår de nationale dommeres uafhængighed har den forelæggende ret anført, at denne skal være sikret i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Reglerne om erstatning for skader forårsaget af retslige fejl kan på grund af erstatningsprocedurens fremgangsmåde gribe ind i kontradiktionsprincippet og den pågældende retsembedsmands ret til forsvar, for så vidt som den omstændighed, at der foreligger en retslig fejl, kan godtgøres i forbindelse med en første procedure som den i hovedsagen omhandlede, uden at sidstnævnte bliver hørt eller råder over retten til at anfægte forekomsten af en sådan fejl inden for rammerne af en procedure indledt ved det regreskrav, som efterfølgende rejses over for den pågældende. Spørgsmålet om, hvorvidt denne retsembedsmand begik fejlen i ond tro eller som følge af grov uagtsomhed, er desuden overladt til statens skøn, idet den nævnte retsembedsmand kun har en begrænset mulighed for at gøre indsigelse mod statens eller retsinspektoratets klagepunkter, hvilket bl.a. kan udgøre et indgreb i princippet om domstolens uafhængighed, som er en af grundpillerne i retsstaten.
- 99 På denne baggrund har Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal [MSK], der blev oprettet ved [beslutning 2006/928], anses for en retsakt udstedt af en EU-institution som omhandlet i artikel 267 TEUF, som kan fortolkes af Domstolen?
- 2) Skal [MSK], der blev oprettet ved [beslutning 2006/928], anses for en integrerende del af [tiltrædelsestraktaten], og skal den fortolkes og anvendes i lyset af denne traktats bestemmelser? Er kravene i de rapporter, der udarbejdes inden for rammerne af denne mekanisme, bindende for Rumænien, og skal en national domstol, som inden for rammerne af sine beføjelser og sin kompetence skal anvende EU-retten, i tilfælde af et bekræftende svar [...] sikre anvendelsen af disse bestemmelser, og i den foreliggende sag ex officio afvise at anvende de nationale bestemmelser, som er i strid med kravene i de rapporter, der er udarbejdet i medfør af denne mekanisme?



- 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 [beslutning 2006/928], er omfattet af medlemsstatens forpligtelse til at overholde retsstatsprincippet?
- 4) Er artikel 2 [TEU], sammenholdt med artikel 4, stk. 3, [TEU], og navnlig forpligtelsen til at respektere retsstatens værdier, til hinder for en national bestemmelse som den, der er omhandlet i artikel 96, stk. 3, litra a), i lov nr. 303/2004 [med senere ændringer], der på kortfattet og abstrakt vis definerer »ret[s]lige fejl« som gennemførelse af processuelle handlinger, der åbenlyst er i strid med bestemmelser i materiel ret og procedureregler, uden at [fastlægge] arten af de tilsidesatte retlige bestemmelser, den materielle og tidsmæssige udstrækning af disse inden for rammerne af processen, måden, fristen og procedurerne for at fastslå, at der er sket en overtrædelse af retlige bestemmelser, [eller] det organ, der har beføjelse/kompetence til at fastslå, at der er sket en overtrædelse af retlige bestemmelser, hvilket dermed skaber mulighed for et indirekte pres på dommerne?
- 5) Er artikel 2 [TEU], sammenholdt med artikel 4, stk. 3, [TEU], og navnlig forpligtelsen til at respektere retsstatens værdier, til hinder for [en] national bestemmelse som den, der er omhandlet i artikel 96, stk. 3, litra b), i lov nr. 303/2004 [med senere ændringer], som definerer »retslige fejl« som afsigelse af en endelig [retsafgørelse], der åbenlyst er i strid med lovgivningen, som står i modsætning til den faktiske situation, der følger af de beviser, der er indsamlet i sagen, uden at fastlægge proceduren for fastlæggelsen af ovennævnte modstrid, og uden konkret at angive, hvori retsafgørelsens modstrid med de gældende bestemmelser og den faktiske situation består, hvilket kan være til hinder for, at retsembedsmænd (dommere og anklagere) får mulighed for at fortolke loven og beviser?
- 6) Er artikel 2 [TEU], sammenholdt med artikel 4, stk. 3, [TEU], og navnlig forpligtelsen til at respektere retsstatens værdier, til hinder for [en] national bestemmelse som den, der er fastsat i artikel 96, stk. 3, i lov nr. 303/2004 [med senere ændringer], i henhold til hvilken retsembedsmænds (dommere[s] eller anklageres) civile retlige ansvar over for staten alene kan fastslås på grundlag af en vurdering foretaget af staten, og, hvor det er relevant, eventuelt på grundlag en rapport udarbejdet af retsinspektoratet, som vedrører spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende retsembedsmænd har handlet forsættligt eller groft uagtsomt i forbindelse med den ret[s]lige fejl, uden at sidstnævnte har mulighed for fuldt ud at udøve deres ret til forsvar, med det resultat, at indledningen og afslutningen af sager om anerkendelse af retsembedsmænds ansvar over for staten er vilkårlig?
- 7) Er artikel 2 [TEU], og navnlig forpligtelsen til at respektere retsstatens værdier, til hinder for en national bestemmelse som den, der er omhandlet i artikel 539, stk. 2, sidste punktum, sammenholdt med artikel 541, stk. 2, og 3, i strafferetsplejeloven, som på ubestemt tid og indirekte giver tiltalte et ekstraordinært retsmiddel sui generis til prøvelse af en endelig retsafgørelse vedrørende lovligheden af en varetægtsfængsling i tilfælde, hvor den tiltalte frifindes i en appelsag, der alene er behandlet af en civil domstol, såfremt der – i strid med princippet om forudsigelighed, princippet om adgang til loven, princippet om retsinstansernes specialisering og retssikkerhedsprincippet – ikke blev taget stilling til varetægtsfængslingens lovlighed i straffedomstolens dom?»

### Retsforhandlingerne for Domstolen

- <sup>100</sup> Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 21. marts 2019 er sag C-83/19, sag C-127/19 og sag C-195/19 blevet forenet med henblik på den skriftlige og den mundtlige forhandling samt dommen. Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 27. november 2020 er sag C-291/19, sag C-355/19 og sag C-397/19 blevet forenet med de nævnte sager med henblik på dommen.

- 101 De forelæggende retter i de forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-355/19 og C-397/19 har anmodet Domstolen om, at de præjudicielle forelæggelser i disse sager undergives den fremskyndede procedure i henhold til artikel 105 i Domstolens procesreglement. Til støtte for deres anmodninger har disse retter anført, at retsstatskravene nødvendiggør en hurtig løsning af tvisterne i hovedsagerne.
- 102 Procesreglementets artikel 105, stk. 1, fastsætter, at Domstolens præsident efter anmodning fra den forelæggende ret eller i undtagelsestilfælde af egen drift, efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten, kan beslutte at undergive en sag en fremskyndet procedure, der fraviger bestemmelserne i dette reglement, når sagens karakter kræver, at den behandles hurtigt.
- 103 Det bemærkes i denne henseende, at en sådan fremskyndet procedure udgør et processuelt instrument til behandling af en ekstraordinær nødsituation. Det fremgår i øvrigt ligeledes af Domstolens praksis, at det er muligt at undlade at anvende den fremskyndede procedure, når den følsomme og komplekse karakter af de retlige problemer, en sag rejser, kun vanskeligt lader sig behandle under anvendelse af en sådan procedure, navnlig når det ikke forekommer passende at forkorte den skriftlige forhandling for Domstolen (dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 48 og 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 104 I det foreliggende tilfælde har Domstolens præsident, efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten, ved afgørelse af 21. marts 2019 (forenede sager C-83/19, C-127/19 og C-195/19), af 26. juni 2019 (sag C-397/19) og af 27. juni 2019 (sag C-355/19) besluttet ikke at imødekomme de i nærværende doms præmis 101 omhandlede anmodninger fra de forelæggende retter.
- 105 Selv om de forelagte spørgsmål, der vedrører grundlæggende bestemmelser i EU-retten, umiddelbart kan have afgørende betydning for, om Unionens domstolssystem kan fungere tilfredsstillende, hvilket de nationale retsinstansers uafhængighed er væsentlig for (jf. i denne retning kendelse afsagt af Domstolens præsident den 11.12.2018, Uniparts, C-668/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:1003, præmis 12), lod den følsomme og komplekse karakter af disse spørgsmål, der indgår i en omfattende reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korrupsion i Rumænien, sig nemlig kun vanskeligt behandle under anvendelse af den fremskyndede procedure.
- 106 Henset til de forelagte spørgsmåls karakter har Domstolens præsident ved afgørelse af 18. september 2019 imidlertid besluttet, at samtlige de sager, der er omhandlet i nærværende doms præmis 100, skal pådømmes forud for andre i medfør af procesreglementets artikel 53, stk. 3.

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Domstolens kompetence*

- 107 Den polske og den rumænske regering er af den opfattelse, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare visse af de spørgsmål, som de forelæggende retter har stillet.
- 108 Den polske regering, der har begrænset sig til at fremsætte bemærkninger til det tredje spørgsmål i sag C-83/19, det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-127/19, det andet spørgsmål i sag C-195/19, det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-291/19, det fjerde spørgsmål i sag C-355/19 og det fjerde til det sjette spørgsmål i sag C-397/19, har bestridt Domstolens kompetence til at besvare disse spørgsmål. De spørgsmål, som de forelæggende retter har rejst vedrørende den rumænske lovgivnings forenelighed med EU-retten, vedrører nemlig dels organiseringen af retsvæsenet, nærmere bestemt proceduren for udnævnelse af medlemmerne af retsinspektoratet og den interne organisering af anklagemyndigheden, dels ordningen for statens ansvar for skader, som dommere har forvoldt borgerne på grund af en tilsidesættelse af national ret. Begge disse områder henhører under medlemsstaternes enekompetence og er som følge heraf ikke omfattet af EU-rettens anvendelsesområde.

- 109 Hvad angår den rumænske regering har denne gjort gældende, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare det fjerde spørgsmål i sag C-83/19, det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-127/19, det andet spørgsmål i sag C-195/19, det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-291/19, det tredje og det fjerde spørgsmål i sag C-355/19 samt det tredje til det sjette spørgsmål i sag C-397/19, for så vidt som disse spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 2 TEU, artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 67 TEUF og chartrets artikel 47. Mens disse bestemmelser, for at finde anvendelse på tvisterne i hovedsagerne, havde forudsat, at Rumænien havde gennemført EU-retten, findes der nemlig ingen EU-retsakt, som regulerer de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger. Det er kun artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som, henset til den retspraksis, der følger af dom af 27. februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), kan være relevant i forhold til de betænkeligheder, som de forelæggende retter har rejst med disse spørgsmål. Under alle omstændigheder vedrører disse spørgsmål organiseringen af retsvæsenet, som ikke henhører under Unionens kompetencer.
- 110 I denne henseende skal det fastslås, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af EU-retten, uanset om der er tale om bestemmelser i den primære ret, i det foreliggende tilfælde artikel 2 TEU, artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 9 TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, artikel 67 TEUF og chartrets artikel 47, eller bestemmelser i den afledte ret, dvs. beslutning 2006/928.
- 111 Desuden vedrører den polske og den rumænske regerings argumentation hvad angår Unionens manglende kompetence med hensyn til organiseringen af retsvæsenet og statens ansvar i tilfælde af retslige fejl i realiteten selve rækkevidden og dermed fortolkningen af de bestemmelser i den primære EU-ret, der er omhandlet i de forelagte spørgsmål, hvilken fortolkning åbenbart er inden for Domstolens kompetence i henhold til artikel 267 TEUF. Domstolen har nemlig allerede fastslået, at selv om organiseringen af den dømmende magt i medlemsstaterne henhører under de sidstnævntes kompetence, skal medlemsstaterne under udøvelsen af denne kompetence ikke desto mindre overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten (jf. i denne retning dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 68 og 69 og den deri nævnte retspraksis). Denne forpligtelse gælder ligeledes på det i sag C-397/19 omhandlede område for medlemsstaters økonomiske ansvar og dommers personlige ansvar i tilfælde af retslige fejl.
- 112 I lyset af det ovenstående har Domstolen kompetence til at besvare de spørgsmål, der er blevet forelagt i de foreliggende sager, herunder de i nærværende doms præmis 108 og 109 omhandlede spørgsmål.

### ***Hvorvidt det eventuelt er uforment at træffe afgørelse og formaliteten***

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

- 113 Retsinspektoret og den rumænske regering har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-83/19 ikke kan antages til realitetsbehandling, idet der ikke er nogen forbindelse mellem de forelagte spørgsmål og tvisten i hovedsagen. Navnlige har den fortolkning af EU-retten, der anmodes om i den nævnte sag, ingen direkte indvirkning på udfaldet af tvisten, eftersom denne alene skal afgøres på grundlag af national ret.
- 114 Kommissionen har i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at de forelagte spørgsmål synes at have mistet deres relevans for tvisten i hovedsagen, for så vidt som det øverste retsråds plenum den 15. maj 2019, og dermed efter forelæggelsen for Domstolen, udnævnte Lucian Netejoru til stillingen som chefsinspektør for retsinspektoret for en ny embedsperiode på tre år på grundlag af lov nr. 317/2004. Eftersom denne udnævnelse bragte den af nøddekret nr. 77/2018 følgende indblanding i domstolens uafhængighed fra den udøvende magts side til ophør, er Lucian Netejoru nu i stand til at godtgøre sin egenskab af repræsentant for retsinspektoret, således at spørgsmålene om fortolkningen af EU-retten principielt ikke længere opstår, og det derfor ikke længere er fornødent for Domstolen at tage stilling

til disse. I retsmødet har Kommissionen præciseret, at procedurefejl af den art, som sagsøgeren i hovedsagen har påberåbt sig, i overensstemmelse med bestemmelserne i national ret kan afhjælpes under sagens behandling, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

- 115 Det følger af Domstolens faste praksis, at det inden for rammerne af samarbejdet mellem Domstolen og de nationale retter i henhold til artikel 267 TEUF udelukkende tilkommer de nationale retter, for hvilke tvisten er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af de konkrete omstændigheder i hver sag at vurdere såvel, om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at de kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, de forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 24.11.2020, Openbaar Ministerie (Dokumentfalsk), C-510/19, EU:C:2020:953, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 116 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål fremsat af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 24.11.2020, Openbaar Ministerie (Dokumentfalsk), C-510/19, EU:C:2020:953, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 117 Som det fremgår af selve ordlyden af artikel 267 TEUF, skal den præjudicielle afgørelse, der anmodes om, navnlig være »nødvendig« for, at den forelæggende ret kan »[afsig] sin dom« i den sag, der verserer for den. Den præjudicielle procedure forudsætter således bl.a., at der reelt verserer en retssag for den nationale domstol, og at denne domstol skal træffe en afgørelse, hvis udfald kan påvirkes af den præjudicielle afgørelse (dom af 24.11.2020, Openbaar Ministerie (Dokumentfalsk), C-510/19, EU:C:2020:953, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 118 I det foreliggende tilfælde fremgår det utvetydigt af forelæggelsesafgørelsen, at den nationale ret er af den opfattelse, at en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan træffe afgørelse in limine litis vedrørende den formalitetsindsigelse, der er blevet fremsat af Forummet for Rumænske Dommere, og hvorved det gøres gældende, at Lucian Netejoru, som har underskrevet svarskriftet, ikke har godtgjort sin egenskab af repræsentant for retsinspektoratet. Den nævnte ret har nemlig anført, at den i medfør af bl.a. artikel 248, stk. 1, i den civile retsplejelov først skal tage stilling til denne indsigelse, for så vidt som det forholder sig således, at svarskriftet samt de af retsinspektoratet fremlagte beviser og fremsatte indsigelser skal udtages af sagsakterne, hvis indsigelsen tages til følge.
- 119 Det følger heraf, at den ønskede fortolkning af EU-retten opfylder et objektivt behov med hensyn til den afgørelse, som den forelæggende ret skal træffe.
- 120 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 95 i forslaget til afgørelse i de forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 og C-355/19, er denne fortolkning i øvrigt fortsat nødvendig på trods af den omstændighed, at det øverste retsråd i mellemtiden har udnævnt Lucian Netejoru til stillingen som chefinspektør for retsinspektoratet. For det første er der nemlig intet i de for Domstolen fremlagte sagsakter, der tyder på, at formalitetsindsigelsen i hovedsagerne eller selve hovedsagerne har mistet deres genstand. Mens det i medfør af gældende national ret – som redegjort for af den forelæggende ret – forholder sig således, at den berørte persons evne til lovligt at repræsentere retsinspektoratet skal vurderes på datoen for indgivelsen af svarskriftet, er det for det andet ubestridt, at nævnte udnævnelse fandt sted efter dette tidspunkt. Under disse omstændigheder kan de af Kommissionen rejste spørgsmål om, hvorvidt de forelagte spørgsmål fortsat er relevante som følge af denne efterfølgende udnævnelse, hverken rejse tvivl om den formodning om relevans, som gælder for de nævnte spørgsmål, eller derfor føre til, at det er ufornuddent at træffe afgørelse om disse spørgsmål.



- 121 Det følger af det ovenstående, at anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-83/19 kan antages til realitetsbehandling, og at det er fornødent at træffe afgørelse herom.

*Sag C-127/19 og sag C-355/19*

- 122 Det øverste retsråd har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-127/19 ikke kan antages til realitetsbehandling, bl.a. fordi beslutning 2006/928 ikke udgør en EU-retsakt, der har bindende virkning for Rumænien, og som kan undergives Domstolens fortolkning i henhold til artikel 267 TEUF. Under alle omstændigheder vedrører de spørgsmål, der er forelagt i den nævnte sag, ikke den ensartede anvendelse af en EU-retlig bestemmelse, men spørgsmålet om, hvorvidt de bestemmelser i EU-retten, der er omhandlet i de nævnte spørgsmål, finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, og de kan ikke, således som de er formuleret, gøres til genstand for en anmodning om præjudiciel afgørelse.
- 123 Den rumænske regering er af den opfattelse, at det første til det tredje spørgsmål i sag C-127/19 og samtlige spørgsmål i sag C-355/19 ikke kan antages til realitetsbehandling, idet de forelæggende retter ikke har godtgjort en forbindelse mellem disse spørgsmål og tvisterne i hovedsagerne. Den ønskede fortolkning har derfor ingen forbindelse med realiteten i disse sager eller disses genstand.
- 124 For det første skal det bemærkes, at de betragtninger fra det øverste retsråd, der er anført i nærværende doms præmis 122, og som vedrører karakteren og virkningerne af beslutning 2006/928 samt anvendelsen af denne beslutning i sammenhæng med tvisterne i hovedsagerne, reelt henhører under realitetsbehandlingen af de spørgsmål, der er forelagt i sag C-127/19, og ikke under spørgsmålet om, hvorvidt disse spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.
- 125 Hvad for det andet angår den rumænske regerings indsigelser er det tilstrækkeligt at bemærke, at tvisterne i hovedsagerne i sag C-127/19 og sag C-355/19 vedrører lovligheden af henholdsvis to afgørelser fra det øverste retsråd og en afgørelse fra statsadvokaten om gennemførelse af visse af de af lov nr. 207/2018 følgende ændringer, hvis forenelighed med EU-retten – og nærmere bestemt med beslutning 2006/928, artikel 2 TEU, artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 – er blevet anfægtet for de forelæggende retter. Henset til de oplysninger, som de nævnte retter har fremlagt i denne henseende, kan det således ikke lægges til grund, at de i disse sager forelagte spørgsmål åbenbart savner enhver forbindelse med realiteten i tvisterne i hovedsagerne eller disses genstand.
- 126 Under disse omstændigheder kan anmodningerne om præjudiciel afgørelse i sag C-127/19 og sag C-355/19 antages til realitetsbehandling.

*Sag C-195/19 og sag C-291/19*

- 127 Den rumænske regering har hævdet, at de forelagte spørgsmål i sag C-195/19 og sag C-291/19 ikke kan antages til realitetsbehandling, idet den har gjort gældende, at de forelæggende retter ikke har godtgjort, at der foreligger en forbindelse mellem de forelagte spørgsmål og hovedsagerne. Hvad navnlig angår den henvisning til artikel 9, første punktum, TEU og til artikel 67, stk. 1, TEUF, som foretages i det andet spørgsmål i sag C-195/19, har den rumænske regering anført, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke indeholder nogen oplysninger, der forklarer, hvorledes disse bestemmelser har nogen som helst forbindelse med realiteten i tvisten i hovedsagen. Hvad angår det tredje spørgsmål i samme sag har den nævnte regering endvidere anført, at dette spørgsmål og særligt henvisningerne til retspraksis fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) og til virkningerne heraf er for generelt formuleret og ikke har nogen forbindelse med realiteten i denne tvist.

- 128 I denne henseende bemærkes, at de procedurer, der er omhandlet i hovedsagerne i sag C-195/19 og sag C-291/19, og som vedrører spørgsmålet om dommeres og anklageres strafansvar, indebærer deltagelse af anklagere fra SIIJ. I lyset af de rapporter og udtalelser, der er omhandlet i nærværende doms præmis 49, ønsker de forelæggende retter imidlertid oplyst, hvorvidt lovgivningen om oprettelse af SIIJ er forenelig med de EU-retlige bestemmelser, der er omhandlet i de præjudicielle spørgsmål. Det fremgår endvidere af de oplysninger, som de nævnte retter har fremlagt, at det tilkommer dem at påkende dette på grundlag af en indsigelse stillede spørgsmål, inden de kan afgøre de søgsmål, der er blevet indbragt for dem.
- 129 Det kan derfor ikke lægges til grund, at de forelagte spørgsmål, for så vidt som de vedrører beslutning 2006/928, artikel 2 TEU, artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, savner enhver forbindelse med realiteten i tvisterne i hovedsagerne eller disses genstand, eller at de omhandler et problem af hypotetisk karakter.
- 130 Hvad derimod angår den henvisning til artikel 9, første punktum, TEU og til artikel 67, stk. 1, TEUF, som foretages i det andet spørgsmål i sag C-195/19, indeholder anmodningen om præjudiciel afgørelse ingen oplysninger, der gør det muligt at forstå, hvorledes fortolkningen af disse bestemmelser kan være nyttig for den forelæggende ret med henblik på afgørelsen af tvisten i hovedsagen. Under disse omstændigheder kan det nævnte andet spørgsmål ikke antages til realitetsbehandling, for så vidt som det vedrører artikel 9, første punktum, TEU og artikel 67, stk. 1, TEUF.
- 131 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt det tredje spørgsmål i sag C-195/19 kan antages til realitetsbehandling, skal det bemærkes, at det inden for rammerne af den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter denne i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det i givet fald Domstolen at omformulere de spørgsmål, der forelægges den (dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 179 og den deri nævnte retspraksis). Den omstændighed, at det pågældende spørgsmål formelt er affattet i generelle vendinger, er således ikke til hinder for, at Domstolen oplyser denne ret om alle de fortolkningsmomenter, der kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for den nationale ret, uanset om den henviser til dem i sine spørgsmål. Det tilkommer herved Domstolen ud fra samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, og navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (jf. i denne retning dom af 16.7.2020, Caixabank og Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-224/19 og C-259/19, EU:C:2020:578, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 132 I det foreliggende tilfælde er det tilstrækkeligt at bemærke, at præciseringerne i anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-195/19 gør det muligt at forstå rækkevidden af det tredje spørgsmål, hvorved den forelæggende ret nærmere bestemt ønsker oplyst, om princippet om EU-rettens forrang er til hinder for en national forfatningsbestemmelse som fortolket af Curtea Constituțională (forfatningsdomstol), i medfør af hvilken den forelæggende ret ikke råder over en beføjelse til at anvende de retningslinjer, der følger af Domstolens dom i nærværende sag, og til i givet fald at undlade at anvende den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, der angiveligt er i strid med EU-retten.
- 133 Det bemærkes, at artikel 267 TEUF efter fast retspraksis giver de nationale retter en meget vid adgang til at indbringe spørgsmål for Domstolen, hvis de skønner, at en for dem verserende sag frembyder problemer vedrørende fortolkningen af EU-retlige bestemmelser, der er relevante for afgørelsen af den tvist, som er blevet indbragt for dem (dom af 24.10.2018, XC m.fl., C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 42). Det forholder sig hermed bl.a. således, at en ret, som ikke træffer afgørelse i sidste instans, skal have frihed til, hvis den skønner, at en retlig bedømmelse foretaget af en højere



retsinstant, sågar en forfatningsdomstol, kan føre til, at der afsiges en dom i strid med EU-retten, at forelægge Domstolen de spørgsmål, som giver anledning til tvivl (jf. i denne retning dom af 5.3.2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

- 134 For så vidt angår sag C-195/19 kan det første spørgsmål, det andet spørgsmål, for så vidt som det vedrører artikel 2 TEU, og det tredje spørgsmål under disse omstændigheder antages til realitetsbehandling. Hvad angår sag C-291/19 kan samtlige forelagte spørgsmål antages til realitetsbehandling.

#### *Sag C-397/19*

- 135 Den rumænske regering har gjort gældende, at de tre første spørgsmål, der er blevet forelagt i sag C-397/19, ikke kan antages til realitetsbehandling, idet de savner enhver forbindelse med realiteten i tvisten i hovedsagen eller dennes genstand, hvis faktiske omstændigheder ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde. Regeringen har i denne henseende gjort gældende, at forbindelsen mellem denne tvist og MSK kun er indirekte, hvorfor en besvarelse af disse spørgsmål vil være uden betydning for udfaldet af tvisten. Hvad angår det fjerde til det sjette spørgsmål har den rumænske regering gjort gældende, at de EU-retlige bestemmelser, der er omhandlet i disse spørgsmål, ligeledes savner forbindelse med tvisten i hovedsagen. Hvad særligt angår det sjette spørgsmål er denne regering af den opfattelse, at det retlige problem, som rejses herved, går ud over tvistens genstand, eftersom der ved den forelæggende ret er anlagt et erstatningssøgsmål mod den rumænske stat og ikke et regressøgsmål mod en dommer. Hvad angår det syvende spørgsmål er det den nævnte regerings opfattelse, at det ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom anbringenderne heri – ud over at de er ugrundede – rejser et hypotetisk fortolkningsproblem.
- 136 Kommissionen har for sin del udtrykt tvivl om, hvorvidt det første til det sjette spørgsmål kan antages til realitetsbehandling. Selv om de ændringer af ordningen for dommeres og anklageres personlige ansvar, der er blevet foretaget ved lov nr. 242/2018, for så vidt angår deres forenelighed med EU-retten er blevet anset for problematiske i MSK-rapporten af november 2018 og i andre rapporter og udtalelser, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 49, er genstanden for tvisten i hovedsagen nemlig, om staten ifalder ansvar for en påstået retslig fejl, og ikke, at der i forbindelse med et regressøgsmål rejses spørgsmål om det personlige ansvar for den dommer, som har begået denne fejl. I retsmødet har Kommissionen imidlertid i denne henseende præciseret, at disse spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som de omformuleres således, at de tilsigter, at der foretages en undersøgelse af ansvarsordningen for retslige fejl i sin helhed, henset til de eksisterende processuelle bånd mellem de to omhandlede procedurer og navnlig til den omstændighed, at den første procedure kan påvirke udfaldet af den anden, skønt den pågældende dommer først bliver hørt under denne anden procedure.
- 137 Kommissionen er derimod af den opfattelse, at det syvende spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling. Denne institution har anført, at det principielt tilkommer medlemsstaterne at fastsætte de betingelser, hvorunder der kan anlægges sag for at anfægte lovligheden af en midlertidig frihedsberøvelsesforanstaltning inden for rammerne af en straffesag med henblik på at opnå erstatning for den lidte skade, idet dette aspekt ikke er reguleret af EU-retten. Den forelæggende ret har desuden ikke givet nogen forklaring, der gør det muligt at rejse tvivl om, hvorvidt de i det nævnte syvende spørgsmål omhandlede bestemmelser i strafferetsplejelovens artikel 539 og 541 er forenelige med EU-retten.
- 138 Hvad i denne henseende indledningsvis angår formaliteten med hensyn til det første til det tredje spørgsmål vedrørende arten og rækkevidden af MSK, der blev indført ved beslutning 2006/928, er det tilstrækkeligt at fastslå, at ordningen med dommernes personlige ansvar, således som Kommissionen har anført, udgør en del af de love, der regulerer organiseringen af retsvæsenet i Rumænien, og har

været genstand for den overvågning, som sikres på EU-plan på grundlag af denne mekanisme. Det fremgår derfor ikke klart, at den fortolkning af EU-retten, der tilsigtes med disse spørgsmål, savner enhver forbindelse med realiteten i tvisten i hovedsagen eller dennes genstand.

- 139 Hvad dernæst angår formaliteten vedrørende det fjerde til det sjette spørgsmål skal det bemærkes, at det ifølge den retspraksis, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 131, i givet fald tilkommer Domstolen af samtlige de oplysninger, som den nationale ret har fremlagt, og navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til tvistens genstand er nødvendigt at fortolke.
- 140 Det fremgår af ordlyden af disse spørgsmål og af de deri anførte grunde, at den forelæggende ret ønsker oplysninger om, hvorvidt de nationale regler, der regulerer statens økonomiske ansvar for skader forårsaget af retslige fejl samt det personlige ansvar for de dommere, hvis embedsudøvelse ligger til grund for disse fejl, er forenelige med EU-retten – herunder navnlig med retsstatsprincippet og princippet om domstolenes uafhængighed, der er fastsat i artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – som følge bl.a. af den generelle og abstrakte definition af begrebet »retslig fejl« og visse fastsatte proceduremæssige regler.
- 141 I denne henseende fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at forekomsten af en retslig fejl fastslås endeligt inden for rammerne af en sag som den i hovedsagen omhandlede, der anlægges mod staten, og i hvilken den dommer, hvis embedsudøvelse ligger til grund for den påståede retslige fejl, ikke deltager. Såfremt det ved afslutningen af denne procedure er blevet konstateret, at der foreligger en retslig fejl, kan den kompetente minister ifølge den forelæggende rets oplysninger alene på grundlag af sin egen vurdering beslutte, om et regressøgsmaal skal indledes eller ej mod den pågældende dommer, idet denne i så fald har en begrænset mulighed for at gøre indsigelse mod de af staten rejste klagepunkter.
- 142 Henset til de væsentlige og iboende forbindelser mellem de materielle og processuelle regler, som regulerer ordningen med statens økonomiske ansvar, og dem, der regulerer ordningen med dommers personlige ansvar, ønsker den forelæggende ret med det fjerde til det sjette spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om disse regler samlet set kan udgøre et indgreb i EU-retlige principper allerede på det trin, hvor en sag anlægges mod staten, for så vidt som det inden for rammerne af proceduren mod den pågældende dommer er en forudsætning, at det i forbindelse med sagen mod staten er blevet konstateret, at der foreligger en retslig fejl, skønt den nævnte dommer ikke har deltaget i denne.
- 143 På denne baggrund fremgår det ikke klart, at den fortolkning af EU-retten, der tilsigtes med det fjerde til det sjette spørgsmål, savner enhver forbindelse med realiteten i tvisten i hovedsagen eller dennes genstand, eller at det med disse spørgsmål rejste problem er af hypotetisk karakter.
- 144 Hvad endelig angår spørgsmålet om, hvorvidt det syvende spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, skal det bemærkes, at anmodningen om præjudiciel afgørelse hverken gør det muligt at forstå dette spørgsmåls nøjagtige rækkevidde eller grundene til, at den forelæggende ret ønsker oplyst, om de nationale bestemmelser, der er omhandlet i det nævnte spørgsmål, er forenelige med artikel 2 TEU. Da Domstolen derfor ikke råder over de oplysninger, som er nødvendige for at besvare det syvende spørgsmål på en hensigtsmæssig måde, skal det fastslås, at spørgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling.
- 145 Det følger heraf, at anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-397/19 kan antages til realitetsbehandling med undtagelse af det syvende spørgsmål.

### *Realiteten*

- 146 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse, for så vidt som de kan antages til realitetsbehandling, vedrører:
- spørgsmålet om, hvorvidt beslutning 2006/928 og de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af denne beslutning, udgør retsakter, der er udstedt af en EU-institution, og som kan fortolkes af Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF (det første spørgsmål i sag C-83/19, sag C-127/19, sag C-291/19, sag C-355/19 og sag C-397/19)
  - spørgsmålet om, hvorvidt beslutning 2006/928 er omfattet af tiltrædelsestraktatens anvendelsesområde, og i bekræftende fald spørgsmålet om de retsvirkninger, der følger heraf for Rumænien (det første spørgsmål i sag C-195/19, det andet spørgsmål i sag C-83/19, sag C-127/19, sag C-291/19, sag C-355/19 og sag C-397/19 samt det tredje spørgsmål i sag C-127/19, sag C-291/19 og sag C-397/19)
  - spørgsmålet om, hvorvidt de bestemmelser, som regulerer organiseringen af retsvæsenet i Rumænien, henhører under anvendelsesområdet for beslutning 2006/928 (det fjerde spørgsmål i sag C-83/19 og det tredje spørgsmål i sag C-355/19)
  - spørgsmålet om, hvorvidt den rumænske lovgivning om udnævnelse ad interim til lederstillingerne i retsinspektoratet er forenelig med EU-retten (det tredje spørgsmål i sag C-83/19)
  - spørgsmålet om, hvorvidt den rumænske lovgivning om oprettelse af SIIJ er forenelig med EU-retten (det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-127/19, det andet spørgsmål i sag C-195/19, det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-291/19 samt det tredje og det fjerde spørgsmål i sag C-355/19)
  - spørgsmålet om, hvorvidt den rumænske ordning om statens økonomiske ansvar og dommernes personlige ansvar i tilfælde af retslige fejl er forenelig med EU-retten (det fjerde til det sjette spørgsmål i sag C-397/19)
  - princippet om EU-rettens forrang (det tredje spørgsmål i sag C-195/19).

*Det første spørgsmål, der er blevet forelagt i sag C-83/19, sag C-127/19, sag C-291/19, sag C-355/19 og sag C-397/19*

- 147 Med det første spørgsmål i sag C-83/19, sag C-127/19, sag C-291/19, sag C-355/19 og sag C-397/19, som skal behandles samlet, ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om beslutning 2006/928 og de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af denne, udgør retsakter, der er udstedt af en EU-institution, og som kan fortolkes af Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF.
- 148 I denne henseende bemærkes, at i overensstemmelse med fast retspraksis tillægger artikel 267 TEUF uden undtagelse Domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af retsakter fra EU's institutioner (jf. i denne retning dom af 13.6.2017, Florescu m.fl., C-258/14, EU:C:2017:448, præmis 30, og af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 149 Beslutning 2006/928 er en retsakt vedtaget af en EU-institution, nemlig Kommissionen, på grundlag af tiltrædelsesakten, som henhører under den primære EU-ret, og udgør nærmere bestemt en afgørelse som omhandlet i artikel 288, stk. 4, TEUF. Hvad angår Kommissionens rapporter til

Europa-Parlamentet og Rådet, der er udarbejdet i henhold til det ved denne beslutning indførte MSK, skal de ligeledes anses for retsakter, der er vedtaget af en EU-institution, og hvis retsgrundlag er EU-retten, nemlig beslutningens artikel 2.

- 150 Det følger heraf, at beslutning 2006/928 og de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af denne beslutning, kan fortolkes af Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF, uden at det med henblik herpå er afgørende at fastslå, om disse retsakter har bindende virkninger eller ej.
- 151 Det første spørgsmål i sag C-83/19, sag C-127/19, sag C-291/19, sag C-355/19 og sag C-397/19 skal derfor besvares med, at beslutning 2006/928 og de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af denne beslutning, udgør retsakter, der er udstedt af en EU-institution, og som kan fortolkes af Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF.

*Det første spørgsmål i sag C-195/19, det andet spørgsmål i sag C-83/19, sag C-127/19, sag C-291/19, sag C-355/19 og sag C-397/19 samt det tredje spørgsmål i sag C-127/19, sag C-291/19 og sag C-397/19*

- 152 Med det første spørgsmål i sag C-195/19, det andet spørgsmål i sag C-83/19, sag C-127/19, sag C-291/19, sag C-355/19 og sag C-397/19 samt det tredje spørgsmål i sag C-127/19, sag C-291/19 og sag C-397/19, som skal behandles samlet, ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om tiltrædelsesaktens artikel 2, 37 og 38, sammenholdt med artikel 2 TEU og 49 TEU, skal fortolkes således, at beslutning 2006/928 for så vidt angår sin retlige karakter, sit indhold og sine tidsmæssige virkninger er omfattet af tiltrædelsestraktatens anvendelsesområde, og i givet fald oplysninger om de retsvirkninger, der følger heraf for Rumænien. De forelæggende retter ønsker særligt oplyst, om og i hvilket omfang de krav og de henstillinger, der er formuleret i de af Kommissionen på grundlag af beslutning 2006/928 vedtagne rapporter, er bindende for Rumænien.

*– Om den retlige karakter, indholdet og de tidsmæssige virkninger af beslutning 2006/928*

- 153 Således som det fremgår af fjerde og femte betragtning til beslutning 2006/928, blev denne beslutning vedtaget i forbindelse med Rumæniens tiltrædelse af Unionen, som fandt sted den 1. januar 2007, på grundlag af tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38.
- 154 I medfør af tiltrædelsestraktatens artikel 2, stk. 2, udgør tiltrædelsesakten, som fastsætter vilkårene for Rumæniens tiltrædelse af Unionen og de af denne tiltrædelse nødvendiggjorte traktattilpasninger, en integrerende del af denne traktat.
- 155 Beslutning 2006/928 er således, idet der er tale om en foranstaltning vedtaget på grundlag af tiltrædelsesakten, omfattet af tiltrædelsestraktatens anvendelsesområde. Den omstændighed, at denne beslutning blev truffet før Rumæniens tiltrædelse af Unionen, afkræfter ikke denne konklusion, for så vidt som artikel 4, stk. 3, i den nævnte traktat, som blev undertegnet den 25. april 2005, udtrykkeligt har bemyndiget EU-institutionerne til før denne tiltrædelse at vedtage de deri opregnede foranstaltninger, herunder de foranstaltninger, der er omhandlet i tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38.
- 156 Hvad angår nævnte artikel 37 og 38 i tiltrædelsesakten giver de Kommissionen beføjelse til at træffe passende foranstaltninger i tilfælde af henholdsvis en overhængende fare for alvorlig skade for det indre markedes funktion som følge af Rumæniens manglende opfyldelse af tilsagn givet under tiltrædelsesforhandlingerne og en overhængende fare for alvorlige mangler fra Rumæniens side for så vidt angår iagttagelsen af EU-retten vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.
- 157 Som generaladvokaten har anført i punkt 134 og 135 i forslaget til afgørelse i de forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 og C-355/19, blev beslutning 2006/928 vedtaget, fordi der var overhængende fare af den art, som er omhandlet i tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38.



- 158 Som det fremgår af Kommissionens tilsynsrapport af 26. september 2006 om forberedelserne til EU-medlemskab i Bulgarien og Rumænien (KOM(2006) 549 endelig), hvortil der henvises i fjerde betragtning til beslutning 2006/928, konstaterede denne institution nemlig, at der fortsat var mangler i Rumænien, bl.a. på området retsreform og bekæmpelse af korruption, og foreslog Rådet at gøre denne stats tiltrædelse af Unionen betinget af indførelsen af en mekanisme for samarbejde og kontrol med henblik på at imødegå disse mangler. Således som det bl.a. fremgår af fjerde og sjette betragtning til denne beslutning, og således som Kommissionen har anført, har beslutningen indført MSK og fastsat de i beslutningens artikel 1 og bilaget til beslutningen omhandlede benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption med henblik netop på at afhjælpe de nævnte mangler og sikre retsvæsenets og de retshåndhævende instansers kapacitet til at gennemføre og anvende de foranstaltninger, der er vedtaget med henblik på at bidrage til et velfungerende indre marked og et velfungerende område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.
- 159 I denne henseende, og således som det fremgår af anden og tredje betragtning til beslutning 2006/928, er dette marked og dette område baseret på den gensidige tillid mellem medlemsstaterne til, at deres administrative og retlige afgørelser og praksis fuldt ud overholder retsstatsprincippet, idet dette forudsætter, at der i alle medlemsstater findes upartiske, uafhængige og velfungerende retsvæsen og administrative systemer, der råder over det relevante udstyr bl.a. til bekæmpelse af korruption.
- 160 Artikel 49 TEU – hvorefter enhver europæisk stat kan ansøge om at blive medlem af Unionen – fastsætter, at Unionen består af stater, der frit og frivilligt har tilsluttet sig de fælles værdier, der nu nævnes i artikel 2 TEU, som respekterer disse værdier, og som forpligter sig til at fremme dem. Det følger særligt af artikel 2 TEU, at Unionen bygger på værdier såsom retsstaten, som er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund, der navnlig er præget af retfærdighed. Det bemærkes med hensyn hertil, at gensidig tillid mellem medlemsstaterne og navnlig mellem deres domstole er baseret på en grundlæggende forudsætning om, at medlemsstaterne deler en række fælles værdier, som Unionen er bygget på, således som præciseret i denne artikel (dom af 20.4.2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 61 og 62 og den deri nævnte retspraksis).
- 161 Iagttagelse af de værdier, der er omhandlet i artikel 2 TEU, udgør således, som Kommissionen samt den belgiske, den danske og den svenske regering har anført, en forudsætning for tiltrædelsen af enhver europæisk stat, der har ansøgt om EU-medlemskab, i Unionen. Det er i denne sammenhæng, at MSK blev indført ved beslutning 2006/928 med henblik på at sikre iagttagelsen af retsstatsprincippet i Rumænien.
- 162 En medlemsstats overholdelse af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, udgør desuden en betingelse for, at alle de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på denne medlemsstat, kan nydes. En medlemsstat kan således ikke ændre sin lovgivning på en måde, som medfører en forringelse af beskyttelsen af retsstatsprincippet, som navnlig artikel 19 TEU udmønter. Medlemsstaterne har således i henseende til denne værdi pligt til at søge at undgå enhver forringelse af deres lovgivning om organiseringen af den dømmende magt ved at afholde sig fra at vedtage regler, som ville skade dommernes uafhængighed (dom af 20.4.2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 63 og 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 163 Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at de retsakter, som EU-institutionerne udstedte før tiltrædelsen, og som omfatter beslutning 2006/928, i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 2 har været bindende for Rumænien siden datoen for dennes tiltrædelse af Unionen, og at de i overensstemmelse med tiltrædelsestraktatens artikel 2, stk. 3, forbliver i kraft indtil deres ophævelse.
- 164 Hvad nærmere bestemt angår foranstaltninger vedtaget på grundlag af tiltrædelsesaktens artikel 37 og 38 bemærkes, at selv om det er korrekt, at første afsnit i hver af disse artikler bemyndiger Kommissionen til at træffe de heri omhandlede foranstaltninger »indtil udgangen af en periode på op til tre år efter tiltrædelsen«, bestemmes det imidlertid udtrykkeligt i hver af disse artiklers andet afsnit, at de således vedtagne foranstaltninger kan anvendes ud over den nævnte periode, så længe de



relevante tilsagn ikke er opfyldt, eller så længe de konstaterede mangler består, og at de først hæves, når det relevante tilsagn er opfyldt eller den pågældende mangel afhjulpet. I beslutning 2006/928 selv fremgår det i øvrigt af niende betragtning hertil, at beslutningen »bør ophæves, når alle benchmarks er blevet tilfredsstillende opfyldt«.

165 Beslutning 2006/928 er derfor hvad angår sin retlige karakter, sit indhold og sine tidsmæssige virkninger omfattet af tiltrædelsestraktatens anvendelsesområde og fortsætter med at have retsvirkninger, så længe den ikke er blevet ophævet.

*– Om retsvirkningerne af beslutning 2006/928 og af de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af denne beslutning*

166 Det bemærkes, at artikel 288, stk. 4, TEUF i lighed med artikel 249, stk. 4, EF bestemmer, at en afgørelse »er bindende i alle enkeltheder« for dem, den angiver at være rettet til.

167 I overensstemmelse med artikel 4 er beslutning 2006/928 rettet til alle medlemsstaterne, hvilket omfatter Rumænien fra og med dennes tiltrædelse. Denne beslutning er følgelig bindende i alle enkeltheder for denne medlemsstat straks ved dennes tiltrædelse af Unionen.

168 Den nævnte beslutning pålægger således Rumænien en forpligtelse til at nå de benchmarks, der fremgår af bilaget til beslutningen, og til hvert år i henhold til beslutningens artikel 1, stk. 1, at rapportere til Kommissionen om de fremskridt, der er gjort i denne henseende.

169 Hvad særligt angår disse benchmarks skal det endvidere bemærkes, at disse, således som det fremgår af nærværende doms præmis 158-162, er blevet defineret på grund af de mangler, som Kommissionen konstaterede inden Rumæniens tiltrædelse af Unionen på bl.a. området retsreform og bekæmpelse af korruption, og at de har til formål at sikre, at denne medlemsstat overholder det i artikel 2 TEU fastsatte retsstatsprincip, hvilket er en betingelse for at kunne nyde godt af alle de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på denne medlemsstat.

170 Som generaladvokaten har anført i punkt 152 i forslaget til afgørelse i de forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 og C-355/19, og således som Kommissionen og den belgiske regering har anført, konkretiserer de nævnte benchmarks desuden de specifikke forpligtelser, som Rumænien har påtaget sig, og de krav vedrørende bl.a. retsområdet og området for bekæmpelse af korruption, som denne stat accepterede ved afslutningen af tiltrædelsesforhandlingerne den 14. december 2004, og som fremgår af bilag IX til tiltrædelsesakten.

171 Som bl.a. Kommissionen har anført, og som det fremgår af fjerde og sjette betragtning til afgørelse 2006/928, var målet med indførelsen af MSK og fastsættelsen af benchmarks således at fuldende Rumæniens tiltrædelse af Unionen med henblik på at afhjælpe de mangler, som Kommissionen havde konstateret på disse områder inden tiltrædelsen.

172 Det følger heraf, at de nævnte benchmarks er bindende for Rumænien, således at denne medlemsstat er underlagt en specifik forpligtelse til at nå disse mål og til at træffe passende foranstaltninger med henblik på at opfylde disse mål hurtigst muligt. Den nævnte medlemsstat er ligeledes forpligtet til at afholde sig fra at gennemføre enhver foranstaltning, der risikerer at bringe virkeliggørelsen af disse mål i fare.

173 Hvad angår de rapporter, som Kommissionen udfærdiger på grundlag af beslutning 2006/928, skal det bemærkes, at ved afgørelsen af, om en EU-retsakt har bindende retsvirkninger, skal vægten lægges på denne retsakts indhold, og dens virkninger skal vurderes ud fra objektive kriterier, såsom retsakts

indhold, i givet fald under hensyn til sammenhængen for dens vedtagelse samt til den udstedende institutions beføjelser (jf. i denne retning dom af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, præmis 32).

- 174 I det foreliggende tilfælde er det korrekt, at de rapporter, der er blevet udarbejdet på grundlag af beslutning 2006/928, i medfør af beslutningens artikel 2, første afsnit, ikke er tilstillet Rumænien, men Parlamentet og Rådet. Selv om disse rapporter indeholder en analyse af situationen i Rumænien og opstiller krav i forhold til denne medlemsstat, retter konklusionerne heri desuden »henstillinger« til den nævnte medlemsstat under henvisning til disse krav.
- 175 Ikke desto mindre har disse rapporter, således som det fremgår af nævnte beslutnings artikel 1, sammenholdt med beslutningens artikel 2, til formål at analysere og vurdere Rumæniens fremskridt med hensyn til de benchmarks, som denne medlemsstat skal opfylde. Hvad særligt angår de henstillinger, der er indeholdt i disse rapporter, er disse, som Kommissionen ligeledes har anført, formuleret med henblik på virkeliggørelsen af disse benchmarks og for at vejlede medlemsstatens reformer i denne forbindelse.
- 176 I denne henseende skal det bemærkes, at det ifølge Domstolens faste praksis følger af det princip om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, at medlemsstaterne er forpligtede til at træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre omfanget og den effektive virkning af EU-retten, og bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af denne ret til ophør, og at en sådan forpligtelse påhviler enhver myndighed i den pågældende medlemsstat inden for rammerne af dens kompetence (jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Slovenien (ECB's arkiver), C-316/19, EU:C:2020:1030, præmis 119 og 124 og den deri nævnte retspraksis).
- 177 Under disse omstændigheder skal Rumænien for at overholde de benchmarks, som er omhandlet i bilaget til beslutning 2006/928, tage behørigt hensyn til de krav og henstillinger, der er formuleret i de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af denne beslutning. Navnlig kan denne medlemsstat på de områder, der er omfattet af benchmarkene, ikke vedtage eller opretholde foranstaltninger, som risikerer at underminere det resultat, de foreskriver. I tilfælde af, at Kommissionen i en sådan rapport udtrykker tvivl om, hvorvidt en national foranstaltning er forenelig med et af benchmarkene, påhviler det Rumænien at samarbejde efter bedste evne med denne institution med henblik på, under fuld iagttagelse af disse benchmarks og traktaternes bestemmelser, at overvinde de vanskeligheder, der stødes på med hensyn til gennemførelsen af de nævnte benchmarks.
- 178 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål i sag C-195/19, det andet spørgsmål i sag C-83/19, sag C-127/19, sag C-291/19, sag C-355/19 og sag C-397/19 samt det tredje spørgsmål i sag C-127/19, sag C-291/19 og sag C-397/19 besvares med, at tiltrædelsesaktens artikel 2, 37 og 38, sammenholdt med artikel 2 TEU og 49 TEU, skal fortolkes således, at beslutning 2006/928 for så vidt angår sin retlige karakter, sit indhold og sine tidsmæssige virkninger er omfattet af tiltrædelsestraktatens anvendelsesområde. Denne beslutning er, så længe den ikke er blevet ophævet, bindende i alle enkeltheder for Rumænien. De benchmarks, der er indeholdt i bilaget til beslutningen, har til formål at sikre, at denne medlemsstat overholder det i artikel 2 TEU fastsatte retstatsprincip, og de er bindende for den nævnte medlemsstat, for så vidt som sidstnævnte er forpligtet til at træffe passende foranstaltninger med henblik på at opfylde disse mål, idet medlemsstaten i henhold til det i artikel 4, stk. 3, TEU fastsatte princip om loyalt samarbejde skal tage behørigt hensyn til de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af den nævnte beslutning, og navnlig til de henstillinger, der er formuleret i disse rapporter.

*Det fjerde spørgsmål i sag C-83/19 og det tredje spørgsmål i sag C-355/19*

- 179 Med det fjerde spørgsmål i sag C-83/19 og det tredje spørgsmål i sag C-355/19, som skal behandles samlet, ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om de bestemmelser, der regulerer organiseringen af retsvæsenet i Rumænien, såsom dem, der vedrører udnævnelsen ad interim til lederstillingerne i retsinspektoratet og oprettelsen af SIIJ, er omfattet af anvendelsesområdet for beslutning 2006/928, og om de skal overholde de krav, som følger af det i artikel 2 TEU fastsatte retsstatsprincip.
- 180 I denne henseende bemærkes, at beslutning 2006/928, således som det fremgår af sjette betragtning hertil og af den særligt brede ordlyd af det første, det tredje og det fjerde benchmark, der er indeholdt i bilaget til beslutningen, og som det bekræftes i den rapport fra Kommissionen, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 158, omfatter hele retsvæsenet i Rumænien og bekæmpelsen af korruption i denne medlemsstat. I denne henseende fastslog Kommissionen i punkt 3.1 i sin rapport til Europa-Parlamentet og Rådet af 27. juni 2007 om Rumæniens fremskridt med ledsageforanstaltningerne efter tiltrædelsen (KOM(2007) 378 endelig) – hvilken rapport, der henvises til i nævnte beslutnings artikel 2 – at for så vidt som hvert af benchmarkene var en byggesten i opbygningen af et uafhængigt, upartisk rets- og forvaltningssystem, skulle disse ikke betragtes særskilt fra hinanden, men samlet som en del af enhver ønsket reform af retssystemet og bekæmpelsen af korruption, så længe disse benchmarks ikke var opfyldt.
- 181 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 178 og 250 i forslaget til afgørelse i de forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 og C-355/19, forholder det sig i det foreliggende tilfælde således, at de i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelser, der blev indført ved de reformer, som blev gennemført i 2018 og 2019, medførte ændringer af de forskellige love om retsvæsenet, der var blevet vedtaget i forbindelse med forhandlingerne om Rumæniens tiltrædelse af Unionen med henblik på at forbedre retsvæsenets uafhængighed og effektivitet, og som udgør den lovgivningsmæssige ramme for organiseringen af retsvæsenet i denne medlemsstat.
- 182 Hvad nærmere bestemt angår den i sag C-83/19 omhandlede nationale lovgivning vedrører denne udnævnelse ad interim til lederstillingerne ved retsinspektoratet, som er et organ med status som juridisk person inden for det øverste retsråd, hvis ansvar udtrykkeligt er genstand for det første benchmark i bilaget til beslutning 2006/928 som garanti for en retslig procedure, der både er mere gennemsigtig og mere effektiv. Det nævnte organ råder over væsentlige kompetencer i forbindelse med disciplinærsager inden for retsvæsenet og i forbindelse med sager, der vedrører retsmedlemsmænds personlige ansvar. Dets institutionelle opbygning og virksomhed har ligesom den i sag C-83/19 omhandlede lovgivning i øvrigt været genstand for rapporter, som Kommissionen har udarbejdet i medfør af artikel 2 i beslutning 2006/928, navnlig i 2010, 2011 og 2017-2019.
- 183 Hvad angår den nationale lovgivning, der er omhandlet i sag C-127/19, sag C-195/19, sag C-291/19 og sag C-355/19, vedrører denne oprettelsen af SIIJ og fremgangsmåden for udnævnelse af de anklagere, som skal varetage deres hverv i denne afdeling. Således som generaladvokaten har anført i punkt 180 og 181 i forslaget til afgørelse i disse sager, er oprettelsen af en sådan afdeling omfattet af det første, det tredje og det fjerde benchmark, der er indeholdt i bilaget til beslutning 2006/928, og som vedrører organiseringen af retsvæsenet og bekæmpelsen af korruption, og oprettelsen har desuden været genstand for de rapporter, som Kommissionen udarbejdede i 2018 og 2019 i medfør af denne beslutnings artikel 2.
- 184 Det følger heraf, at sådanne bestemmelser er omfattet af anvendelsesområdet for beslutning 2006/928, og at de, således som det fremgår af nærværende doms præmis 178, skal overholde de krav, der følger af EU-retten, og det i artikel 2 TEU fastsatte retsstatsprincip.

185 Det fjerde spørgsmål i sag C-83/19 og det tredje spørgsmål i sag C-355/19 skal derfor besvares med, at de bestemmelser, der regulerer organiseringen af retsvæsenet i Rumænien – såsom dem, der vedrører udnævnelsen ad interim til lederstillingerne i retsinspektoratet og oprettelsen af en afdeling i anklagemyndigheden med ansvar for efterforskning af lovovertrædelser begået inden for retsvæsenet – er omfattet af anvendelsesområdet for beslutning 2006/928, således at de skal overholde de krav, der følger af EU-retten og navnlig af det i artikel 2 TEU fastsatte retsstatsprincip.

*Det tredje spørgsmål i sag C-83/19*

186 Med det tredje spørgsmål i sag C-83/19 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2 TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og beslutning 2006/928 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning vedtaget af regeringen i en medlemsstat, der gør det muligt for sidstnævnte at foretage udnævnelser ad interim til lederstillingerne i det retslige organ, som skal gennemføre disciplinære undersøgelser og føre disciplinærsager mod dommere og anklagere, uden at iagttage den almindelige udnævnelsesprocedure, der er fastsat i national ret med hensyn til sådanne stillinger.

187 Som det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, har den forelæggende ret stillet dette spørgsmål som følge af den omstændighed, at de opgaver, der varetages af et retsligt organ som det, der er omhandlet i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, og navnlig omfanget af de kompetencer, som dette organs ledende medlemmer råder over inden for rammerne af disse opgaver, kan give anledning til spørgsmål med hensyn til kravet om dommeres uafhængighed.

188 I denne henseende skal det bemærkes, at artikel 19 TEU, som udmønter det i artikel 2 TEU fastsatte retsstatsprincip, betror de nationale domstole og Domstolen opgaven med at garantere, at EU-retten anvendes fuldt ud i alle medlemsstaterne, og at sikre domstolsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten (dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 50, af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed), C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 47, og af 5.11.2019, Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed), C-192/18, EU:C:2019:924, præmis 98).

189 Selve eksistensen af en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af EU-retten, er uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat (dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 36, og af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 51).

190 Med henblik herpå påhviler det, som det fremgår af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer borgerne den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten. Princippet om en effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder som sikret ved EU-retten, hvortil henvises i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, udgør et generelt princip i EU-retten, som udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, og som er fastslået i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og som nu er bekræftet i chartrets artikel 47 (dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 109 og 110 og den deri nævnte retspraksis).

191 Det følger heraf, at enhver medlemsstat skal sikre, at retsinstanser, der i henhold til EU-retten som »domstol« henhører under medlemsstatens retsmiddel- og proceduresystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, opfylder kravene til effektiv retsbeskyttelse (dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 37, og af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 52).



- 192 Det bemærkes for så vidt angår det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, at denne bestemmelse omhandler »de områder, der er omfattet af EU-retten«, uafhængigt af den situation, hvori medlemsstaterne gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1 (dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 111 og den deri nævnte retspraksis).
- 193 Nationale bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede finder anvendelse på retsvæsenet som helhed og dermed på de almindelige domstole, som i denne egenskab skal træffe afgørelse om spørgsmål knyttet til anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten. For så vidt som de sidstnævnte således som »retsinstanser« som defineret i EU-retten er en del af det rumænske retsmiddel- og proceduresystem for de »områder, der er omfattet af EU-retten« som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, skal de opfylde kravene til en effektiv retsbeskyttelse.
- 194 Det skal bemærkes, at det med henblik på at sikre, at retsinstanser, som kan anmodes om at træffe afgørelse vedrørende spørgsmål, der er forbundet med anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, er i stand til at tilbyde den effektive retsbeskyttelse, som kræves i henhold til denne bestemmelse, er afgørende, at deres uafhængighed bevares, hvilket bekræftes af chartrets artikel 47, stk. 2, der nævner adgangen til en »uafhængig« domstol som et af de krav, der er forbundet med den grundlæggende ret til effektive retsmidler (jf. i denne retning dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 115 og den deri nævnte retspraksis).
- 195 Dette krav om domstolenes uafhængighed, som er uløseligt forbundet med udøvelsen af dømmende myndighed, er en del af kerneindholdet i retten til en effektiv retsbeskyttelse og i den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, der har afgørende betydning som garant for beskyttelsen af samtlige de rettigheder, som borgerne afleder af EU-retten, og for bevarelsen af medlemsstaternes fælles værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, herunder retsstatsprincippet. Retsinstansernes uafhængighed skal i overensstemmelse med det princip om magtens tredeling, som er kendetegnende for en retsstats funktionsmåde, bl.a. sikres i forhold til den lovgivende og den udøvende magt (jf. i denne retning dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 116 og 118 og den deri nævnte retspraksis).
- 196 Det fremgår af fast retspraksis, at de garantier for uafhængighed og upartiskhed, som kræves efter EU-retten, forudsætter, at der findes regler, som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at organet er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden (jf. i denne retning dom af 19.9.2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis, af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 117, og af 20.4.2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 53).
- 197 Det er i denne henseende afgørende, at dommerne er beskyttet mod indblanding eller ydre pres, der ville kunne bringe deres uafhængighed i fare. De regler, der finder anvendelse på dommers status og udøvelse af deres funktion som dommere, skal navnlig gøre det muligt at udelukke ikke blot enhver direkte indflydelse i form af instrukser, men ligeledes mere indirekte former for indflydelse, der kan påvirke de pågældende dommers afgørelser, og derved gøre det muligt at udelukke, at disse dommere ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat (jf. i denne retning dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 119 og 139 og den deri nævnte retspraksis).
- 198 Hvad nærmere bestemt angår de regler, der regulerer disciplinærordningen, fordrer kravet om uafhængighed efter fast retspraksis, at denne ordning frembyder de nødvendige garantier for at undgå enhver risiko for, at en sådan ordning anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelses indhold. Fastsættelse af regler, som bl.a. både definerer, hvilken adfærd der udgør disciplinærforsøelser, og hvilke sanktioner der konkret finder anvendelse, som foreskriver et



uafhængigt organs indgriben i henhold til en procedure, der fuldt ud garanterer rettighederne i chartrets artikel 47 og 48, bl.a. retten til forsvar, og som fastsætter en mulighed for at indbringe disciplinærorganers afgørelser for domstolene, udgør i denne forbindelse en helhed af væsentlige garantier med henblik på at bevare den dømmende magts uafhængighed (dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 67, af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed), C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 77, og af 5.11.2019, Kommissionen mod Polen (De almindelige domstoles uafhængighed), C-192/18, EU:C:2019:924, præmis 114).

- 199 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 268 i forslaget til afgørelse i de forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 og C-355/19, er det endvidere væsentligt – idet udsigten til at indlede en disciplinær undersøgelse som sådan kan lægge pres på dem, der har til opgave at udøve dømmende myndighed – at det organ, der har kompetence til at gennemføre undersøgelse og føre disciplinærsagen, handler objektivt og upartisk under varetagelsen af sine opgaver, og at dette organ med henblik herpå er beskyttet mod enhver udefrakommende indflydelse.
- 200 Således, og for så vidt som de personer, der bestrider lederstillinger i et sådant organ, kan udøve en afgørende indflydelse på organets aktiviteter, skal de regler, der regulerer proceduren for udnævnelse til disse stillinger – således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 269 i forslaget til afgørelse i de forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 og C-355/19 – affattes på en sådan måde, at de ikke kan give anledning til nogen rimelig tvivl med hensyn til, hvorvidt organets beføjelser og funktioner anvendes som middel til at lægge pres på denne judicielle virksomhed eller som middel til politisk kontrol med denne virksomhed.
- 201 Det tilkommer i sidste ende den forelæggende ret at tage stilling til dette spørgsmål, efter at den har foretaget de vurderinger, der er påkrævet til det formål. Det skal nemlig bemærkes, at artikel 267 TEUF ikke giver Domstolen kompetence til at anvende EU-retlige regler på et bestemt tilfælde, men kun til at udtale sig om fortolkningen af traktaterne og retsakter vedtaget af EU-institutionerne. I henhold til fast retspraksis kan Domstolen imidlertid som led i det retslige samarbejde, der er indført ved artikel 267 TEUF, og på grundlag af sagsakterne forsyne en national ret med de EU-retlige fortolkningslementer, der kan være hensigtsmæssige for den ved vurderingen af den ene eller den anden EU-retlige bestemmelses virkninger (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 132, og af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 96).
- 202 Det bemærkes i denne forbindelse, at den blotte omstændighed, at lederne af det organ, der har til opgave at gennemføre disciplinære undersøgelser og føre disciplinærsager mod dommere og anklagere, udnævnes af en medlemsstats regering, ikke er af en sådan art, at den giver anledning til tvivl som den, der er omhandlet i nærværende doms præmis 200.
- 203 Det samme gælder de nationale bestemmelser, som fastsætter, at når en lederstilling i et sådant organ bliver ledig som følge af udløbet af det pågældende mandat, varetages denne stilling af den leder, hvis mandat er udløbet, indtil det tidspunkt, hvor nævnte stilling er blevet besat i overensstemmelse med de i loven fastsatte betingelser.
- 204 Det er imidlertid fortsat nødvendigt, at de materielle betingelser og den processuelle fremgangsmåde, der ligger til grund for varetagelsen af afgørelserne om udnævnelse af disse ledere, er udformet på en sådan måde, at de opfylder de i nærværende doms præmis 199 anførte krav.

- 205 Navnlig kan en national lovgivning give anledning til tvivl som den, der er omhandlet i nærværende doms præmis 200, når den – selv midlertidigt – har til virkning at gøre det muligt for den pågældende medlemsstats regering at foretage udnævnelse til lederstillinger i det organ, der har til opgave at foretage disciplinære undersøgelser og føre disciplinærsager mod dommere og anklagere, i strid med den almindelige udnævnelsesprocedure, som er fastsat i national ret.
- 206 Det tilkommer den forelæggende ret under hensyntagen til samtlige relevante oplysninger om den nationale retlige og faktiske sammenhæng at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning har haft til virkning at tillægge den nationale regering en direkte udnævnelsesbeføjelse med hensyn til disse stillinger og har kunnet give anledning til rimelig tvivl for så vidt angår anvendelsen af retsinspektoratets beføjelser og funktioner som middel til at lægge pres på dommernes og anklageres virksomhed eller som middel til politisk kontrol med denne virksomhed.
- 207 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål i sag C-83/19 besvares med, at artikel 2 TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og beslutning 2006/928 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning vedtaget af regeringen i en medlemsstat, der gør det muligt for sidstnævnte at foretage udnævnelser ad interim til lederstillingerne i det retslige organ, som skal gennemføre disciplinære undersøgelser og føre disciplinærsager mod dommere og anklagere, uden at den almindelige udnævnelsesprocedure, der er fastsat i national ret, herved er blevet iagttaget, når denne lovgivning kan give anledning til rimelig tvivl for så vidt angår anvendelsen af dette organs beføjelser og funktioner som middel til at lægge pres på disse dommeres og anklageres virksomhed eller som middel til politisk kontrol med denne virksomhed.
- Det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-127/19, det andet spørgsmål i sag C-195/19, det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-291/19 samt det tredje og det fjerde spørgsmål i sag C-355/19*
- 208 Med det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-127/19, det andet spørgsmål i sag C-195/19, det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-291/19 samt det tredje og det fjerde spørgsmål i sag C-355/19, som skal behandles samlet, ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om artikel 2 TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og beslutning 2006/928 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter oprettelse af en specialiseret afdeling i anklagemyndigheden, som har enekompetence til at efterforske lovovertrædelser begået af dommere og anklagere.
- 209 De forelæggende retter er af den opfattelse, at oprettelsen i Rumænien af en sådan afdeling, nemlig SIIJ, som er tildelt denne enekompetence, kan lægge et pres på dommerne, som er uforeneligt med de garantier, der er fastsat i artikel 2 TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47. Desuden forstærker reglerne om SIIJ's kompetence og organisering, dens funktionsmåde samt udnævnelsen og afsættelsen af de anklagere, der er tilknyttet afdelingen, denne frygt og kan i øvrigt udgøre en hindring for bekæmpelsen af overtrædelser i form af korruption. Endelig er SIIJ, henset til det begrænsede antal anklagerstillinger i denne afdeling, ikke i stand til at behandle de sager, der verserer for den, inden for en rimelig frist.
- 210 I denne henseende skal det bemærkes, at organiseringen af retsvæsenet i medlemsstaterne, herunder af anklagemyndigheden, henhører under disses kompetence under overholdelse af EU-retten, således som det fremgår af Domstolens faste praksis, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 111.
- 211 Som anført i nærværende doms præmis 191, 194 og 195, er det således væsentligt, at denne organisering er udformet således, at den sikrer overholdelsen af de krav, der følger af EU-retten, navnlig kravet om uafhængighed for de retsinstanser, som skal træffe afgørelse om spørgsmål vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af den nævnte ret, med henblik på at sikre borgerne en effektiv domstolsbeskyttelse af deres rettigheder i henhold til denne ret.

- 212 I overensstemmelse med den retspraksis, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 196 og 197, kræver princippet om dommers uafhængighed, at der udarbejdes regler, som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl hos borgerne om, at dommerne er uimodtagelige for påvirkning udefra, og navnlig for direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt, og således at udelukke, at disse dommere ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket ville kunne skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat.
- 213 Når en medlemsstat fastsætter specifikke regler, der regulerer straffesager mod dommere og anklagere, såsom reglerne om oprettelse af en særlig afdeling i anklagemyndigheden, der har enekompetence til at efterforske lovovertrædelser begået af dommere og anklagere, indebærer uafhængighedskravet – for at fjerne enhver rimelig tvivl hos borgerne som omhandlet i den foregående præmis – at disse specifikke regler er begrundet i objektive og kontrollerbare krav knyttet til hensynet til en forsvarlig retspleje, og at de, ligesom det er tilfældet for reglerne vedrørende disse dommers og anklageres disciplinære ansvar, fastsætter de nødvendige garantier til at sikre, at disse straffesager ikke kan anvendes som et system til politisk kontrol med de nævnte dommers og anklageres virksomhed og fuldt ud sikrer de i chartrets artikel 47 og 48 fastsatte rettigheder.
- 214 Sådanne specifikke regler må navnlig ikke bevirke, at de dommere og anklagere, som har ansvaret i korruptionssager, udsættes for de i nærværende doms præmis 212 omhandlede ydre påvirkninger, idet ikke blot de krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, men ligeledes i det foreliggende tilfælde de specifikke forpligtelser, som i medfør af beslutning 2006/928 påhviler Rumænien på området for bekæmpelse af korruption, ellers ville blive tilsidesat. De nævnte regler må i øvrigt ikke have til følge, at varigheden af efterforskningen af korruptionsforbrydelser forlænges, eller at bekæmpelsen af korruption på nogen anden måde svækkes.
- 215 I det foreliggende tilfælde forholder det sig for det første således, at selv om det øverste retsråd for Domstolen har gjort gældende, at oprettelsen af SIIJ er begrundet i nødvendigheden af at beskytte dommere og anklagere mod vilkårlige strafferetlige klager, fremgår det af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at begrundelsen for denne lov ikke indeholder nogen begrundelse, der er knyttet til krav vedrørende hensynet til en forsvarlig retspleje, hvilket det imidlertid tilkommer de forelæggende retter at efterprøve under hensyntagen til samtlige relevante forhold.
- 216 For det andet kan en selvstændig struktur inden for anklagemyndigheden såsom SIIJ, der har ansvaret for at efterforske lovovertrædelser begået af dommere og anklagere, skade den tillid, som retsvæsenet skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat, for så vidt som denne struktur i forhold til de regler, der regulerer strukturens kompetencer, sammensætning og funktionsmåde, og i forhold til den relevante nationale sammenhæng kan anses for at indføre et middel til pres mod og intimidering af dommere.
- 217 I denne henseende fremgår det af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at indgivelsen til SIIJ af en strafferetlig klage over en dommer eller en anklager er tilstrækkelig til, at denne afdeling indleder en sag, herunder når klagen er indgivet i forbindelse med en verserende strafferetlig efterforskning vedrørende en anden person end en dommer eller en anklager, idet sidstnævnte undersøgelse således overføres til SIIJ, uanset arten af den lovovertrædelse, som retsombudsmanden foreholdes, og de beviser, der gøres gældende mod den pågældende. Selv i det tilfælde, hvor den igangværende efterforskning vedrører en lovovertrædelse, der henhører under kompetencen for en anden specialiseret afdeling i anklagemyndigheden, såsom DNA, overføres sagen ligeledes til SIIJ, når en dommers eller en anklagers adfærd anfægtes. Endelig kan SIIJ anlægge sag til prøvelse af afgørelser vedtaget inden dens oprettelse eller trække sager, som DNA, DIICOT eller statsadvokaten har anlagt ved de højere retsinstanser, tilbage.

- 218 Ifølge de oplysninger, der er fremlagt af de forelæggende retter, gør den således indførte ordning det muligt at indgive klager på en måde, der er udtryk for misbrug, bl.a. med henblik på at gribe ind i verserende følsomme sager, herunder komplekse og højtprofilerede sager vedrørende korrupsion på højt niveau eller organiseret kriminalitet, for så vidt som sagen i tilfælde af indgivelse af en sådan klage automatisk henhører under SIIJ's kompetence.
- 219 Det fremgår af de for Domstolen fremlagte oplysninger og af Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet af 22. oktober 2019 om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol (COM(2019) 499 final, s. 5), at praktiske eksempler fra SIIJ's virksomhed kan bekræfte, at den i nærværende doms præmis 216 omhandlede risiko har materialiseret sig, at denne afdeling ligner et middel til politisk pres, og at den udøver sine beføjelser til at ændre de strafferetlige efterforskninger eller retslige procedurer vedrørende bl.a. korrupsion på højt niveau på en måde, som giver anledning til tvivl om dens objektivitet, hvilket det tilkommer de forelæggende retter at vurdere i overensstemmelse med den retspraksis, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 201.
- 220 I denne forbindelse tilkommer det ligeledes de forelæggende retter at efterprøve, om ikke reglerne om SIIJ's organisation og funktionsmåde samt reglerne om udnævnelse og afsættelse af anklagere, der er tilknyttet denne afdeling, er af en sådan art, at de gør den nævnte afdeling gennemtrængelig for påvirkninger udefra, navnlig henset til de ændringer af disse regler, som er blevet foretaget ved nøddekreter, der fraviger den almindelige procedure, som er fastsat i national ret.
- 221 Hvad for det tredje angår de rettigheder, som er fastsat i chartrets artikel 47 og 48, er det bl.a. vigtigt, at de regler, der regulerer organiseringen af og funktionsmåden for en specialiseret afdeling i anklagemyndigheden, såsom SIIJ, er udformet således, at de ikke forhindrer, at de pågældende dommere og anklagere kan høres inden for en rimelig frist.
- 222 Med forbehold af de forelæggende retters efterprøvelse synes det imidlertid at fremgå af de oplysninger, som disse retter har fremlagt, at dette muligvis ikke er tilfældet for SIIJ, navnlig på grund af den kombinerede virkning af det tilsyneladende stærkt begrænsede antal anklagere, der er knyttet til denne afdeling, og som desuden hverken råder over de midler eller den ekspertise, der er nødvendige for at efterforske i komplekse korrupsionssager, og af den ekstra arbejdsbyrde, som for disse anklagere følger af overførslen af sådanne sager fra de afdelinger, der har kompetence til at behandle disse.
- 223 Henset til ovenstående betragtninger skal det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-127/19, det andet spørgsmål i sag C-195/19, det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-291/19 samt det tredje og det fjerde spørgsmål i sag C-355/19 besvares med, at artikel 2 TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og beslutning 2006/928 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter oprettelse af en specialiseret afdeling i anklagemyndigheden, som har enekompetence til at efterforske lovovertrædelser begået af dommere og anklagere, hvis ikke oprettelsen af en sådan afdeling
- er begrundet i objektive og kontrollerbare krav, der vedrører hensynet til en forsvarlig retspleje, og
  - ledsages af specifikke garantier, der gør det muligt dels at udelukke enhver risiko for, at denne afdeling anvendes som et middel til politisk kontrol med disse dommeres og anklageres virksomhed, der kan underminere deres uafhængighed, dels at sikre, at denne kompetence kan udøves over for disse dommere og anklagere under fuld overholdelse af de krav, som følger af chartrets artikel 47 og 48.



*Det fjerde til det sjette spørgsmål i sag C-397/19*

- 224 Med det fjerde til det sjette spørgsmål i sag C-397/19, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, som regulerer statens økonomiske ansvar og dommernes personlige ansvar i forbindelse med skader forårsaget af en retslig fejl, når denne lovgivning
- for det første definerer begrebet »retslig fejl« i abstrakte og generelle vendinger
  - for det andet bestemmer, at den konstatering af forekomsten af en retslig fejl, der er blevet foretaget inden for rammerne af en sag om statens økonomiske ansvar, uden at den pågældende dommer er blevet hørt, skal foretages inden for rammerne af den sag, under hvilken det gøres gældende, at denne dommer ifalder et personligt ansvar
  - for det tredje tildeler et ministerium kompetence til at indlede den undersøgelse, med hvilken det tilsigtes dels at undersøge, om der skal iværksættes et regressøgsmaal mod dommeren, dels på grundlag af ministeriets egen vurdering at gennemføre dette regressøgsmaal.
- 225 I denne henseende skal det indledningsvis bemærkes, at ifølge den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning udgør den omstændighed, at der foreligger en retslig fejl, en af betingelserne for både statens økonomiske ansvar og den pågældende dommers personlige ansvar. Henset til de krav, der følger af retsstatsprincippet og navnlig af princippet om dommers uafhængighed, skal der foretages en særskilt undersøgelse af den ordning, der gør det muligt for borgerne at drage staten til ansvar for tab, som de har lidt som følge af en retslig fejl, og af den ordning, der regulerer dommernes personlige ansvar som følge af en sådan retslig fejl inden for rammerne af et regressøgsmaal.
- 226 Hvad for det første angår den omstændighed, at staten under visse betingelser kan drages til ansvar for retsafgørelser, der er i strid med EU-retten, har Domstolen allerede fastslået, at dette ansvar ikke synes at indebære nogen særlig risiko for, at uafhængigheden af en ret, der træffer afgørelse i sidste instans, drages i tvivl (dom af 30.9.2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 42).
- 227 Denne vurdering kan overføres mutatis mutandis på muligheden for, at staten ifalder ansvar for retsafgørelser, der i henhold til national ret er behæftet med en retslig fejl.
- 228 Den af den forelæggende ret anførte omstændighed, hvorefter de materielle betingelser for, at staten ifalder ansvar, navnlig for så vidt angår definitionen af begrebet »retslig fejl«, i den omhandlede nationale lovgivning er affattet i abstrakte og generelle vendinger, kan heller ikke i sig selv bringe dommernes uafhængighed i fare, for så vidt som en lovgivning, der regulerer dette ansvar, i sagens natur med henblik på en sådan definition skal fastsætte abstrakte og generelle kriterier, der vil blive præciseret i den nationale praksis.
- 229 Hvad for det andet angår dommernes personlige ansvar for tab, der følger af en retslig fejl fra deres side, skal det bemærkes, at denne ansvarsordning henhører under organiseringen af retsvæsenet og dermed under medlemsstaternes kompetence. Navnlig forholder det sig således, at en medlemsstats myndigheders mulighed for gennem regressøgsmaal at gøre dette ansvar gældende kan, alt efter medlemsstaternes valg, udgøre et forhold, der gør det muligt at bidrage til retsvæsenets ansvarlighed og effektivitet. Under udøvelse af denne kompetence skal medlemsstaterne imidlertid overholde EU-retten.
- 230 Som anført i nærværende doms præmis 191, 194 og 195, er det derfor væsentligt, at ordningen med personligt ansvar for dommere er udformet på en sådan måde, at det sikres, at de krav, der følger af EU-retten, og navnlig kravet om uafhængighed for de retsinstanser, som skal træffe afgørelse om



spørgsmål vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af denne ret, overholdes med henblik på at sikre borgerne den effektive domstolsbeskyttelse, der kræves i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

- 231 Ifølge den retspraksis, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 196 og 197, kræver princippet om dommers uafhængighed, at der foreligger garantier, som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl hos borgerne om, at dommerne er uimodtagelige for påvirkning udefra, og navnlig for direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt, som kan påvirke deres afgørelser, og således at udelukke, at disse dommere ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket ville kunne skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat.
- 232 I denne henseende indebærer anerkendelsen af et princip om dommernes personlige ansvar for retslige fejl, som de begår, en risiko for indgriben i dommernes uafhængighed, for så vidt som den kan påvirke beslutningstagningen hos dem, der har til opgave at udøve dømmende myndighed.
- 233 Det er følgelig vigtigt, at muligheden for inden for rammerne af et regressøgsmaal at gøre en dommers personlige ansvar som følge af en retslig fejl gældende begrænses til undtagelsestilfælde og afgrænses af objektive og kontrollerbare kriterier, der vedrører hensynet til en forsvarlig retspleje, samt af garantier, hvorved det tilsigtes at undgå enhver risiko for ydre pres på indholdet af retsafgørelser og således hos borgerne at fjerne enhver rimelig tvivl som omhandlet i nærværende doms præmis 231.
- 234 Med henblik herpå er det vigtigt, at der fastsættes regler, som klart og præcist fastlægger bl.a. den adfærd, der kan medføre et personligt ansvar for dommere, med henblik på at sikre den uafhængighed, som er uløseligt forbundet med deres hverv, og undgå, at de udsættes for risikoen for, at de kan ifalde personligt ansvar alene på grund af deres afgørelse. Selv om garantien for uafhængighed, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 95 og 100 i forslaget til afgørelse i sag C-397/19, ikke kræver, at dommere tillægges absolut immunitet for så vidt angår handlinger, der træffes under udøvelsen af deres dommerembede, kan de dog kun i særlige tilfælde, hvor deres alvorlige individuelle skyld er blevet fastslået, ifalde personligt ansvar for skader forvoldt under udøvelsen af deres hverv. I denne henseende er den omstændighed, at en afgørelse indeholder en retslig fejl, ikke i sig selv tilstrækkelig til, at den pågældende dommer ifalder et personligt ansvar.
- 235 Hvad angår de nærmere bestemmelser om påberåbelse af dommers personlige ansvar i forbindelse med et regressøgsmaal skal den nationale lovgivning klart og præcist fastsætte de nødvendige garantier til sikring af, at hverken den efterforskning, hvorved det tilsigtes at undersøge, om de betingelser og omstændigheder, der kan medføre et sådant ansvar, foreligger, eller regressøgsmålet fremstår således, at de kan forvandle sig til midler til politisk pres på den judicielle virksomhed.
- 236 Med henblik på at undgå, at sådanne bestemmelser kan have en afskrækkende virkning på dommere ved udøvelsen af deres opgave med at udøve dømmende myndighed i fuld uafhængighed, navnlig inden for følsomme områder såsom området for bekæmpelse af korrupsion, er det, som Kommissionen i det væsentlige har anført, helt afgørende, at de myndigheder, der har kompetence til dels at indlede og gennemføre efterforskningen med henblik på at undersøge, om de betingelser og omstændigheder, som kan medføre et personligt ansvar for dommeren, foreligger, dels at gennemføre regressøgsmålet, selv er myndigheder, som under varetagelsen af deres opgaver handler objektivt og upartisk, og at de materielle betingelser og procedurmæssige ordninger, der gælder for udøvelsen af de nævnte kompetencer, er sådan, at de ikke kan skabe rimelig tvivl om disse myndigheders upartiskhed.
- 237 Det er ligeledes vigtigt, at de rettigheder, der er fastsat i chartrets artikel 47, herunder dommerens ret til forsvar, respekteres fuldt ud, og at den instans, der har kompetence til at træffe afgørelse om dommerens personlige ansvar, er en domstol.

- 238 I det foreliggende tilfælde skal den forelæggende ret under hensyntagen til samtlige relevante forhold efterprøve, om de krav, der er omhandlet i nærværende doms præmis 233-237, er overholdt.
- 239 Blandt disse forhold er det af særlig betydning, at det i det foreliggende tilfælde, således som det fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter, forholder sig således, at den omstændighed, at der foreligger en retslig fejl, fastslås endeligt i forbindelse med den mod staten anlagte erstatningssag, og at denne konstatering er nødvendig inden for rammerne af den sag, som er anlagt ved det regressøgsmål, hvorved det tilsigtes at påberåbe sig den pågældende dommers personlige ansvar, og dette selv om sidstnævnte ikke er blevet hørt i forbindelse med den første procedure. En sådan regel kan ikke alene skabe en risiko for ydre pres på dommeres virksomhed, men ligeledes gøre indgreb i deres ret til forsvar, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 240 Hvad i øvrigt angår de myndigheder, der har kompetence til at indlede og gennemføre den undersøgelsesprocedure, hvorved det tilsigtes at kontrollere, om de betingelser og omstændigheder, som kan medføre, at den pågældende dommer ifalder et personligt ansvar, foreligger, og kompetence til at iværksætte regressøgsmål mod denne, fremgår det af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at i medfør af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning har den rapport, som retsinspektoratet har udarbejdet med henblik herpå, ikke bindende virkning, og at det i sidste ende alene tilkommer finansministeriet på grundlag af sin egen vurdering at afgøre, om disse betingelser og omstændigheder er opfyldt med henblik på gennemførelsen af dette regressøgsmål. Det tilkommer den forelæggende ret under hensyntagen til alle relevante forhold i den nationale retlige og faktiske sammenhæng at efterprøve, om disse forhold, henset bl.a. til denne skønsbeføjelse, er af en sådan art, at det herved gøres muligt at anvende det nævnte regressøgsmål som et middel til politisk pres på den judicielle virksomhed.
- 241 Henset til ovenstående betragtninger skal det fjerde til det sjette spørgsmål i sag C-397/19 besvares med, at artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for en national lovgivning, der regulerer statens økonomiske ansvar og dommerens personlige ansvar i forbindelse med skader forårsaget af en retslig fejl, og som definerer begrebet »retslig fejl« i abstrakte og generelle vendinger. De samme bestemmelser skal derimod fortolkes således, at de er til hinder for en sådan lovgivning, når denne fastsætter, at såfremt det inden for rammerne af en sag om anfægtelse af statens økonomiske ansvar, og uden at den pågældende dommer er blevet hørt, konstateres, at der foreligger en retslig fejl, skal denne konstatering finde anvendelse i forbindelse med den efterfølgende sag, som er knyttet til et regressøgsmål, der tager sigte på at anfægte dommerens personlige ansvar, og når lovgivningen generelt set ikke indeholder de fornødne garantier for dels at forhindre, at et sådant regressøgsmål anvendes som et middel til politisk pres på den judicielle virksomhed, dels at sikre overholdelsen af den pågældende dommers ret til forsvar, således at enhver rimelig tvivl hos borgerne om, at dommerne er uimodtagelige for påvirkning udefra, som kan påvirke deres afgørelser, fjernes, og således at det udelukkes, at disse dommere ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket ville kunne skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat.

#### *Det tredje spørgsmål i sag C-195/19*

- 242 Med det tredje spørgsmål i sag C-195/19 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om princippet om EU-rettens forrang skal fortolkes således, at det er til hinder for en medlemsstats forfatningsbestemmelser som fortolket af denne medlemsstats forfatningsdomstol, hvorefter en lavere retsinstans ikke af egen drift kan undlade at anvende en national bestemmelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for beslutning 2006/928, og som denne retsinstans i lyset af en dom afsagt af Domstolen anser for at være i strid med denne beslutning eller med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

- 243 Den forelæggende ret har præciseret, at dette spørgsmål er knyttet til en nyere retspraksis fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol), hvorefter EU-retten, herunder beslutning 2006/928, ikke har forrang for national forfatningsret. Ifølge den forelæggende ret er der en risiko for, at forfatningsretten, som Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) har fortolket således, vil forhindre en anvendelse af den lære, der vil kunne udledes af den dom, som Domstolen vil afsige i sag C-195/19.
- 244 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at ifølge princippet om EU-rettens forrang har EU-retten en fortrinsstilling i forhold til medlemsstaternes nationale ret. Dette princip medfører derfor en forpligtelse for alle instanser i medlemsstaterne til at sikre, at de forskellige EU-retlige regler gennemføres fuldt ud, idet medlemsstaternes nationale ret ikke kan ændre den virkning, som disse forskellige regler tillægges på disse staters område (dom af 6.10.2020, *La Quadrature du Net* m.fl., C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 214 og den deri nævnte retspraksis).
- 245 I medfør af princippet om EU-rettens forrang må den omstændighed, at en medlemsstat påberåber sig bestemmelser i national ret, selv hvis der er tale om forfatningsbestemmelser, således ikke være til skade for EU-rettens enhed og effektivitet. Det fremgår nemlig af fast retspraksis, at de virkninger, der er knyttet til princippet om EU-rettens forrang, er bindende for alle organer i en medlemsstat, uden at navnlig de interne bestemmelser vedrørende fordelingen af retslig kompetence, herunder forfatningsbestemmelser, kan være til hinder herfor (jf. i denne retning dom af 26.2.2013, *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107, præmis 59, og af 2.3.2021, *A.B.* m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 148 og den deri nævnte retspraksis).
- 246 I denne henseende bemærkes bl.a., at princippet om overensstemmende fortolkning af national ret, i henhold til hvilket de nationale retter har pligt til i videst muligt omfang at fortolke national ret i overensstemmelse med EU-retten, udgør en væsentlig del af systemet i traktaterne, idet det gør det muligt for den nationale ret inden for rammerne af sin kompetence at sikre sig EU-rettens fulde virkning, når den afgør den tvist, der er indbragt for den (dom af 24.6.2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 247 Det er ligeledes i medfør af princippet om forrang, at den nationale ret, der inden for sit kompetenceområde skal anvende EU-retlige bestemmelser, har pligt til – såfremt det ikke er muligt at anlægge en fortolkning af national lovgivning, der er i overensstemmelse med de EU-retlige krav – at sikre disse bestemmelsers fulde virkning, idet den om fornødent af egen drift skal undlade at anvende enhver modstående bestemmelse i national lovgivning, endog en senere national bestemmelse, uden at den behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne bestemmelse ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel (dom af 6.10.2020, *La Quadrature du Net* m.fl., C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 215 og den deri nævnte retspraksis).
- 248 I denne henseende har enhver national ret nærmere bestemt pligt til under en sag, der henhører under dens kompetence, som organ i en medlemsstat at undlade at anvende enhver national bestemmelse, der er i strid med en EU-retlig bestemmelse, som har direkte virkning i den sag, som den skal påkende (dom af 24.6.2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, præmis 61, 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 161).
- 249 Hvad i det foreliggende tilfælde angår beslutning 2006/928, som nærmere bestemt er omhandlet i de betragtninger fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol), hvortil den forelæggende ret har henvist, pålægger denne, således som det er anført i nærværende doms præmis 172, Rumænien hurtigst muligt at opfylde de i beslutningen anførte benchmarks. For så vidt som disse benchmarks er formuleret i klare og præcise vendinger og ikke er ledsaget af nogen betingelser, har de direkte virkning.

- 250 Eftersom artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU pålægger medlemsstaterne en klar og præcis forpligtelse til at opnå et resultat, som ikke er undergivet betingelser med hensyn til den uafhængighed, der skal karakterisere de retsinstanter, som skal fortolke og anvende EU-retten (dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153 præmis 146), er den forelæggende ret i øvrigt ligeledes forpligtet til inden for rammerne af sine kompetencer og i lyset af de betragtninger, der er fremført i nærværende doms præmis 208-223, forpligtet til at sikre denne bestemmelses fulde virkning, idet den om fornødent skal undlade at anvende enhver national bestemmelse, som er i strid med denne.
- 251 Såfremt det fastslås, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU eller beslutning 2006/928 er tilsidesat, kræver princippet om EU-rettens forrang således, at den forelæggende ret undlader at anvende de omhandlede bestemmelser, uanset om de er fastsat ved lov eller i forfatningen (jf. i denne retning dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 150 og den deri nævnte retspraksis).
- 252 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål i sag C-195/19 besvares med, at princippet om EU-rettens forrang skal fortolkes således, at det er til hinder for en medlemsstats forfatningsbestemmelser som fortolket af denne medlemsstats forfatningsdomstol, hvorefter en lavere retsinstant ikke af egen drift kan undlade at anvende en national bestemmelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for beslutning 2006/928, og som denne retsinstant i lyset af en dom afsagt af Domstolen anser for at være i strid med denne beslutning eller med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

### Sagsomkostninger

- 253 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de forelæggende retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

- 1) **Kommissionens beslutning 2006/928/EF af 13. december 2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på [områderne] retsreform og bekæmpelse af korruption samt de rapporter, som Europa-Kommissionen har udarbejdet på grundlag af denne beslutning, udgør retsakter, der er udstedt af en EU-institution, og som kan fortolkes af Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF.**
- 2) **Artikel 2, 37 og 38 i akten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af de traktater, som Den Europæiske Union bygger på, sammenholdt med artikel 2 TEU og 49 TEU, skal fortolkes således, at beslutning 2006/928 for så vidt angår sin retlige karakter, sit indhold og sine tidsmæssige virkninger er omfattet af anvendelsesområdet for traktaten mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og Republikken Bulgarien og Rumænien om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union. Denne beslutning er, så længe den ikke er blevet ophævet, bindende i alle enkeltheder for Rumænien. De benchmarks, der er indeholdt i bilaget til beslutningen, har til formål at sikre, at denne medlemsstat overholder det i artikel 2 TEU fastsatte retstatsprincip, og de er bindende for den nævnte medlemsstat, for så vidt som sidstnævnte er forpligtet til at træffe passende foranstaltninger med henblik på at opfylde disse mål, idet medlemsstaten i henhold til det i artikel 4, stk. 3, TEU fastsatte princip om**



loyalt samarbejde skal tage behørigt hensyn til de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af den nævnte beslutning, og navnlig til de henstillinger, der er formuleret i disse rapporter.

- 3) De bestemmelser, der regulerer organiseringen af retsvæsenet i Rumænien – såsom dem, der vedrører udnævnelsen ad interim til lederstillingerne i retsinspektoratet og oprettelsen af en afdeling i anklagemyndigheden med ansvar for efterforskning af lovovertrædelser begået inden for retsvæsenet – er omfattet af anvendelsesområdet for beslutning 2006/928, således at de skal overholde de krav, der følger af EU-retten og navnlig af det i artikel 2 TEU fastsatte retsstatsprincip.
- 4) Artikel 2 TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og beslutning 2006/928 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning vedtaget af regeringen i en medlemsstat, der gør det muligt for sidstnævnte at foretage udnævnelser ad interim til lederstillingerne i det retslige organ, som skal gennemføre disciplinære undersøgelser og føre disciplinærsager mod dommere og anklagere, uden at den almindelige udnævnelsesprocedure, der er fastsat i national ret, herved er blevet iagttaget, når denne lovgivning kan give anledning til rimelig tvivl for så vidt angår anvendelsen af dette organs beføjelser og funktioner som middel til at lægge pres på disse dommeres og anklageres virksomhed eller som middel til politisk kontrol med denne virksomhed.
- 5) Artikel 2 TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og beslutning 2006/928 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter oprettelse af en specialiseret afdeling i anklagemyndigheden, som har enekompetence til at efterforske lovovertrædelser begået af dommere og anklagere, hvis ikke oprettelsen af en sådan afdeling
  - er begrundet i objektive og kontrollerbare krav, der vedrører hensynet til en forsvarlig retspleje, og
  - ledsages af specifikke garantier, der gør det muligt dels at udelukke enhver risiko for, at denne afdeling anvendes som et middel til politisk kontrol med disse dommeres og anklageres virksomhed, der kan underminere deres uafhængighed, dels at sikre, at denne kompetence kan udøves over for disse dommere og anklagere under fuld overholdelse af de krav, som følger af artikel 47 og 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- 6) Artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for en national lovgivning, der regulerer statens økonomiske ansvar og dommernes personlige ansvar i forbindelse med skader forårsaget af en retslig fejl, og som definerer begrebet »retslig fejl« i abstrakte og generelle vendinger. De samme bestemmelser skal derimod fortolkes således, at de er til hinder for en sådan lovgivning, når denne fastsætter, at såfremt det inden for rammerne af en sag om anfægtelse af statens økonomiske ansvar, og uden at den pågældende dommer er blevet hørt, konstateres, at der foreligger en retslig fejl, skal denne konstatering finde anvendelse i forbindelse med den efterfølgende sag, som er knyttet til et regressøgsmål, der tager sigte på at anfægte dommerens personlige ansvar, og når lovgivningen generelt set ikke indeholder de fornødne garantier for dels at forhindre, at et sådant regressøgsmål anvendes som et middel til politisk pres på den judicielle virksomhed, dels at sikre overholdelsen af den pågældende dommers ret til forsvar, således at enhver rimelig tvivl hos borgerne om, at dommerne er uimodtagelige for påvirkning udefra, som kan påvirke deres afgørelser, fjernes, og således at det udelukkes, at disse dommere ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket ville kunne skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat.



- 7) Princippet om EU-rettens forrang skal fortolkes således, at det er til hinder for en medlemsstats forfatningsbestemmelser som fortolket af denne medlemsstats forfatningsdomstol, hvorefter en lavere retsinstans ikke af egen drift kan undlade at anvende en national bestemmelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for beslutning 2006/928, og som denne retsinstans i lyset af en dom afsagt af Domstolen anser for at være i strid med denne beslutning eller med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

Underskrifter