



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

A.M. COLLINS

fremsat den 26. januar 2023<sup>1</sup>

**Sag C-817/21**

**R.I.**

**mod**

**Inspectia Judiciară**

**N.L.**

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

»Præjudiciel forelæggelse – retsstaten – artikel 2 TEU – artikel 19, stk. 1, TEU – beslutning 2006/928/EF – effektiv retsbeskyttelse – domstolenes uafhængighed – disciplinær undersøgelse og disciplinærsag – Inspectia Judiciară (retsinspektorat) – en chefspektørs beføjelser – behandling af en disciplinærsag mod en chefspektør – en assisterende chefspektørs rolle«

## I. Indledning

1. Inspectia Judiciară (retsinspektoratet ved det øverste råd for retsvæsenet, Rumænien, herefter »retsinspektoratet«) er den retslige instans, som er ansvarlig for at gennemføre disciplinære undersøgelser og indlede disciplinærsager mod dommere og anklagere i Rumænien. I henhold til bestemmelserne om retsinspektoratet udnævner chefspektøren den assisterende chefspektør efter eget skøn, den assisterende chefspektørs mandat afhænger af og er sammenfaldende med chefspektørens mandat, og alle retsinspektører er underordnet chefspektøren, som deres karriereudvikling afhænger af.

2. R.I. (herefter »sagsøgeren«) indgav en række anmeldelser til retsinspektoratet mod dommere og anklagere, som var involveret i straffesager mod hende. Retsinspektoratet forkastede hendes anmeldelser. Chefspektøren stadfæstede retsinspektoratets afgørelser. Sagsøgeren har anfægtet disse afgørelser ved de rumænske domstole. Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien) ønsker inden for rammerne af disse sager oplyst, om et organ, såsom retsinspektoratet, skal sikre de samme garantier for uafhængighed og upartiskhed, som kræves af retterne efter EU-retten<sup>2</sup>. Den ønsker navnlig oplyst, om EU-retten henset til ovennævnte regler

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

<sup>2</sup> – Garantierne for uafhængighed og upartiskhed, som kræves af en ret efter EU-retten, forudsætter, at der findes regler – om bl.a. organets sammensætning, medlemmernes udnævnelse og funktionsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer kan vige deres sæde, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes – som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at organet er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden (dom af 20.4.2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 53).

er til hinder for nationale ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, som tillægger retsinspektoratets assisterende chefinspektør ansvaret for at føre tilsyn med undersøgelsen af anmeldelserne mod retsinspektoratets chefinspektør og eventuelle undersøgelser og sager, som dette kan medføre.

## II. Retsforskrifter

### A. EU-retten – beslutning 2006/928/EF

3. 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<sup>3</sup> skyldes to formodede farer. Den ene er faren for en alvorlig tilsidesættelse af det indre markeds funktion som følge af Rumæniens manglende opfyldelse af tilsagn givet under medlemsstatens tiltrædelse af Den Europæiske Union. Den anden er faren for alvorlige mangler fra Rumæniens side for så vidt angår iagttagelsen af EU-retten vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. For at afhjælpe disse mangler er der i bilaget til beslutning 2006/928 fastsat benchmarks for retssystemets reform og bekæmpelsen af korruption. Disse benchmarks har til formål at sikre Rumæniens overholdelse af værdien af retsstatsprincippet som fastsat i artikel 2 TEU. Rumænien 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 beslutning 2006/928, og navnlig til de henstillinger, der er formuleret i disse rapporter<sup>4</sup>.

4. Artikel 1 i beslutning 2006/928 fastsætter således, at Rumænien inden den 31. marts hvert år og for første gang i 2007 rapporterer 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 opnåelsen af disse benchmarks og kan organisere ekspertmissioner i Rumænien med henblik herpå. De rumænske myndigheder skal yde Kommissionen den nødvendige bistand i forbindelse hermed. Bilaget til beslutning 2006/928 omfatter blandt de benchmarks, som er omhandlet i artikel 1:

»1) sikre mere gennemsigtige og effektive retsprocedurer, navnlig ved at forbedre Consiliul Superior al Magistraturii [(herefter »det øverste retsråd«)] handleevne og ansvarlighed. Rapportere om og overvåge konsekvenserne af den nye civile retsplejelov og den nye strafferetsplejelov

[...]

3) bygge videre på hidtidige fremskridt og fortsætte de professionelle, upartiske undersøgelser af påstandene om korruption på højt niveau

<sup>3</sup> – EUT 2006, L 354, s. 56.

<sup>4</sup> – Dom af 18.5.2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 158 og 178). Jf. endvidere dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 155-175). I præmis 223 af sidstnævnte dom fastslog Domstolen, at det bl.a. fremgår af de pågældende benchmarks, at eksistensen af et upartisk, uafhængigt og velfungerende retssystem ligeledes har en særlig betydning for bekæmpelsen af korruption, navnlig på højt niveau. Domstolen har fastslået, at disse benchmarks har direkte virkning. Dom af 18.5.2021, »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 249).

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

## **B. Rumænsk ret**

### *1. Lov nr. 317/2004*

5. Artikel 44 i Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (lov nr. 317/2004 om det øverste retsråd) af 1. juli 2004<sup>5</sup>, som ændret og gennemført (herefter »lov nr. 317/2004«), fastsætter:

»1. Det øverste retsråd varetager gennem sine afdelinger funktionen som påkendende instans på området for dommeres og anklageres disciplinære ansvar for de i lov nr. 303/2004 fastsatte handlinger, som offentliggjort med senere ændringer og tilføjelser.

[...]

3. Disciplinærsager i tilfælde af dommeres, anklageres og justitssekretærers forseelser indledes af retsinspektoratet ved retsinspektører.

[...]

6. Det er en betingelse for at indlede disciplinærsager, at retsinspektoratet foretager en disciplinær undersøgelse.«

6. Artikel 45 i lov nr. 317/2004 bestemmer:

»1. Retsinspektoratet kan indlede en sag af egen drift, eller der kan indgives en skriftlig og begrundet anmeldelse til retsinspektoratet af enhver berørt person, herunder det øverste retsråd, hvad angår dommeres og anklageres disciplinære forseelser.

[...]

4. Hvis foreløbige undersøgelser viser, at der ikke er noget bevis for en disciplinær forseelse, henlægges anmeldelsen, og udfaldet meddeles direkte til den person, som indgav anmeldelsen, og til den person, som er omfattet af anmeldelsen. Afgørelsen om at henlægge anmeldelsen skal godkendes af chefinspektøren. Afgørelsen kan kun annulleres én gang af chefinspektøren, som ved en skriftlig og begrundet afgørelse kan beslutte, at der foretages supplerende undersøgelser.

[...]«

7. Artikel 45<sup>1</sup>, stk. 1, i lov nr. 317/2004 fastsætter:

»Den person, som har indgivet anmeldelsen, kan indgive en klage til chefinspektøren over afgørelsen om at henlægge sagen som omhandlet i artikel 45, stk. 4, inden for 15 dage efter forkyndelsen af denne afgørelse. Klagen behandles senest 20 dage efter retsinspektoratet har modtaget den.«

<sup>5</sup> – *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 827 af 13.9.2005.

8. Artikel 47 i lov nr. 317/2004 bestemmer:

»1. Efter afslutningen af den disciplinære undersøgelse kan retsinspektøren med en skriftlig og begrundet afgørelse beslutte:

- a) at anmeldelsen tages til følge, ved at indlede disciplinærsag og henvise sagen til den relevante afdeling i det øverste retsråd
- b) at anmeldelsen forkastes, hvis inspektøren i forlængelse af en disciplinær undersøgelse konstaterer, at betingelserne for at indlede sagen ikke er opfyldt.

[...]

3. Retsinspektørens afgørelse skal godkendes af chefinspektøren. Chefinspektøren kan beslutte, at retsinspektøren supplerer den disciplinære undersøgelse. Denne supplerende undersøgelse skal foretages af retsinspektøren senest 30 dage efter, at chefinspektøren har besluttet dette.

4. Retsinspektørens beslutning kan kun annulleres én gang skriftligt og begrundet af retsinspektøren, som med en skriftlig og begrundet afgørelse kan kræve en supplerede disciplinær undersøgelse. Efter den disciplinære undersøgelse er afsluttet, kan chefinspektøren skriftligt og begrundet træffe afgørelse om en af de i stk. 1, litra a) eller b), fastsatte muligheder.

[...]«

9. Artikel 65, stk. 2-4, i lov nr. 317/2004 fastsætter:

»2. Retsinspektoratet ledes af en chefsinspektør, som er dommer, og som udnævnes efter en udvælgelsesprocedure tilrettelagt af [det øverste retsråd, Rumænien]. Den pågældende bistås af en assisterende chefinspektør, som er anklager og udpeget af chefinspektøren.

3. Retsinspektoratet skal handle i overensstemmelse med princippet om operativ uafhængighed hvad angår det øverste retsråd, domstolene, den dertil knyttede offentlige klagemyndighed og andre offentlige myndigheder i udøvelsen af sine analyse-, undersøgelses- og tilsynsbeføjelser inden for særlige aktivitetsområder i henhold til loven og for at sikre dens overholdelse.

4. Reglerne for udførelsen af kontrolarbejdet godkendes af chefinspektøren ved fastsættelse i bekendtgørelse.«

10. Artikel 66, stk. 3, i lov nr. 317/2004 bestemmer:

»Retsinspektoratets organisation og funktion og den organisatoriske opbygning og funktion af dens afdelinger fastsættes i en bekendtgørelse, som godkendes ved en afgørelse truffet af chefinspektøren [...]«

11. Artikel 69, stk. 1 og 4, i lov nr. 317/2004 har følgende ordlyd:

»1. Chefinspektøren har især til opgave:

a) at udpege ledelsesteamet bestående af den assisterende chefinspektør og direktoraternes ledere blandt retsinspektørerne på grundlag af en procedure, som omfatter vurderingen af ledelsesplaner for hver enkel stilling med henblik på at sikre ledelsesmæssig samhørighed, faglig kompetence og effektiv kommunikation. Deres mandat udløber på samme tid som chefinspektørens mandat

a<sup>1</sup>) at varetage ledelsesmæssige opgaver og tilrettelægge retsinspektoratets virksomhed

a<sup>2</sup>) at træffe foranstaltninger for at koordinere det arbejde, som de andre ansatte i retsinspektoratet, som ikke er retsinspektører, udfører

[...]

g) i overensstemmelse med loven at udnævne retsinspektører og andre af retsinspektoratets personalekategorier og foretage ændringer, suspensioner og opsigelser af deres ansættelse eller tjenesteforhold

h) at bestemme de individuelle pligter og opgaver, som det personale, der er underlagt chefinspektørens anvisninger, har, ved at godkende deres jobbeskrivelser

i) i overensstemmelse med loven at foretage bedømmelser af de personer, der er underlagt chefinspektørens anvisninger

[...]

4. Den assisterende chefinspektør fungerer som stedfortræder ex officio for chefinspektøren. Den assisterende chefinspektør bistår chefinspektøren med at gennemgå og afgive udtalelser om de afgørelser og beslutninger, som retsinspektørerne træffer, og skal varetage alle de andre opgaver, som chefinspektøren beslutter.«

12. Artikel 70 i lov nr. 317/2004 bestemmer:

»1. Retsinspektoratets inspektører udnævnes af chefsinspektøren efter en udvælgelsesprøve tilrettelagt af retsinspektoratet [...].

2. Udvælgelsesprøven består af en skriftlig prøve og en samtale [...] Bekendtgørelsen om organisering og gennemførelse af udvælgelsesprøven godkendes ved en afgørelse truffet af chefinspektøren og offentliggøres i *Monitorul Oficial al României*, del I.«

13. I henhold til artikel 71, stk. 2, i lov nr. 317/2004 gælder følgende:

»Bestemmelserne om sanktioner, disciplinære forseelser og disciplinærsager finder anvendelse mutatis mutandis på retsinspektørerne.«

14. Artikel 72 i lov nr. 317/2004 har følgende ordlyd:

»1. Retsinspektørerne udfører deres arbejde uafhængigt og upartisk.

[...]«

15. Artikel 77 i lov nr. 317/2004 bestemmer:

»1. Retsinspektørernes arbejde evalueres årligt af et udvalg sammensat af chefinspektøren og to andre medlemmer, der vælges på retsinspektørernes generalforsamling, efter bedømmelsen: »meget godt«, »godt«, »tilfredsstillende« eller »utilfredsstillende«.

[...]

5. En retsinspektør, som modtager bedømmelsen »utilfredsstillende« eller bedømmelsen »tilfredsstillende« to gange i træk, afskediges fra stillingen som retsinspektør.

6. Kriterierne for vurdering af retsinspektørernes arbejde og vurderingsproceduren fastlægges i bekendtgørelsen om retsinspektoratets organisation og funktion.«

## 2. Bekendtgørelser vedtaget af retsinspektoratets chefinspektør

16. I 2018 vedtog retsinspektoratets chefinspektør tre bekendtgørelser<sup>6</sup> under udøvelse af den beføjelse, som er tillagt ham i artikel 66, stk. 3, i lov nr. 317/2004.

17. I henhold til Ordinul nr. 131/2018 al inspectorului-șef al Inspecției Judiciare privind aprobarea Regulamentului de organizare și desfășurare a concursului pentru numirea în funcție a inspectorilor judiciari (retsinspektoratets chefinspektørs dekret nr. 131/2018 om vedtagelse af bekendtgørelsen om organisering og gennemførelse af udvælgelsesproceduren vedrørende udnævnelse af retsinspektører)<sup>7</sup> udnævner chefinspektøren retsinspektørerne efter en udvælgelsesprøve bestående i en skriftlig prøve og en samtale. Chefinspektøren varetager formandskabet for prøveudvalget, som den pågældende er medlem af, sammen med lederne af retsinspektoratets direktorater og en rådgivende psykolog, der er udpeget af chefinspektøren, og som har en rådgivende funktion.

18. I henhold til Ordinul nr. 134/2018 al inspectorului-șef al Inspecției Judiciare privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Inspecției Judiciare (retsinspektoratets chefinspektørs dekret nr. 134/2018 om vedtagelse af bekendtgørelsen om retsinspektoratets organisering og funktion)<sup>8</sup> udnævner chefinspektøren retsinspektoratets ledelsesteam blandt retsinspektørerne. Dette består af den assisterende chefinspektør og lederne af inspektoratets direktorater. Udnævnelsesproceduren for disse stillinger består i, at chefinspektøren afholder samtaler med kandidaterne med henvisning til et ledelsesprojekt. Et udvalg bestående af chefinspektøren og to retsinspektører, der er valgt på retsinspektørernes generalforsamling, vurderer præstationerne af retsinspektoratets personale. Kriterierne for denne vurdering omfatter en evaluering af kandidaternes adfærd og deres kommunikation med chefinspektøren.

19. Ordinul nr. 136/2018 al inspectorului-șef al Inspecției Judiciare de aprobare a Regulamentului privind normele de efectuare a lucrărilor de inspecție (retsinspektoratets chefinspektørs dekret nr. 136/2018 om vedtagelse af bekendtgørelsen om reglerne til gennemførelse af

<sup>6</sup> – Samlet også benævnt »2018-bekendtgørelserne«.

<sup>7</sup> – *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 1038 af 6.12.2018.

<sup>8</sup> – *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 1049 af 11.12.2018.

inspektionsaktiviteterne)<sup>9</sup> fastsætter analyse-, kontrol- og tilsynsmetoden for disciplinære undersøgelser af dommere og anklagere. Den indeholder bl.a. bestemmelser om proceduren for behandling af klager, udnævnelse af inspektører, fastsættelse, beregning og forlængelse af tidsfrister og forkyndelsen af visse processkrifter.

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

20. Sagsøgeren er part i flere straffesager ved domstolene i Rumænien. Hun indgav en række disciplinære anmeldelser til retsinspektoratet mod visse dommere og anklagere involveret i disse sager. Anmodningen om præjudiciel afgørelse er opstået i forbindelse med sager ved Judecătoria Bolintin-Vale (retten i første instans i Bolintin-Vale, Rumænien) og Tribunalul Giurgiu (appeldomstolen i Giurgiu, Rumænien). Retsinspektoratet traf en række afgørelser med hensyn til sagsøgerens anmeldelser<sup>10</sup>, hvoraf chefinspektøren godkendte flere af dem.

21. Sagsøgeren anlagde sag til prøvelse af en afgørelse truffet af retsinspektoratet den 2. juli 2018, som chefinspektøren havde godkendt<sup>11</sup>. Den 27. september 2019 annullerede Curtea de Apel Bucureşti (appeldomstolen i Bukarest) afgørelsen af 2. juli 2018 på grundlag af, at retsinspektoratet havde undladt i tilstrækkelig grad at undersøge sagsøgerens argumenter. Den hjemviste sagen til retsinspektoratet til yderligere vurdering<sup>12</sup>. Den 29. september 2020 afviste Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (kassationsdomstol, Rumænien) retsinspektoratets appel af denne dom.

22. Den 11. marts 2021 traf retsinspektoratet en ny afgørelse, hvorved det atter forkastede sagsøgerens disciplinære anmeldelse<sup>13</sup>. Den 31. maj 2021 afslog chefinspektøren sagsøgerens klage over denne afgørelse. Sagsøgeren anlagde søgsmål med påstand om annullation af chefinspektørens afgørelse, som verserer for Curtea de Apel Bucureşti (appeldomstolen i Bukarest)<sup>14</sup>.

23. Sagsøgeren har i sine klager til retsinspektoratet og i denne sag gjort gældende, at behandlingen af anmeldelsen vedrørende sag nr. 6172/2/2018 var forhalet. Som følge heraf var den lovbestedte frist, inden for hvilken der kunne have været anlagt en disciplinærsag mod den person, som hun indgav sin anmeldelse mod, udløbet. Sagsøgeren har gjort gældende, at chefinspektøren var ansvarlig for denne forsinkelse.

24. Den 29. november 2019 indgav sagsøgeren en klage til Ministerului Justiţiei (Justitsministeriet, Rumænien) om, at hendes grundlæggende rettigheder var blevet tilsidesat. Hun henviste til en »gruppe« af personer, herunder chefinspektøren »med vigtige funktioner, som angiveligt bidrog til den strafferetlige efterforskning, som blev foretaget mod hende, eller til tilsidesættelsen af hendes processuelle rettigheder«. Sagsøgeren gjorde bl.a. gældende, at chefinspektøren »er en dommer [...], som bor i byen Giurgiu, og som gennem hele sin karriere har varetaget sine opgaver på en måde, der har haft betydelig indvirkning på udøvelsen af

<sup>9</sup> – Ikke offentliggjort. Jf. endvidere artikel 65, stk. 4, i lov nr. 317/2004. Dekret nr. 131/2018 og nr. 132/2018 blev ophævet og erstattet i 2021. Den forelæggende ret har oplyst, at de oprindelige dekreter finder anvendelse på denne sag ratione temporis.

<sup>10</sup> – Selv om det ikke fremgår fuldstændigt klart af anmodningen om præjudiciel afgørelse, forekommer retsinspektoratet at have forkastet sagsøgerens anmeldelser.

<sup>11</sup> – Afgørelse nr. 3935/IJ/1000/DIP/2018.

<sup>12</sup> – Sag nr. 6172/2/2018.

<sup>13</sup> – Afgørelse nr. 654.

<sup>14</sup> – Sag nr. 4402/2/2021.

retfærdighed i Giurgiuområdet og på nationalt plan«. Efter en opremsning af disse opgaver gjorde sagsøgeren gældende, at i hendes tilfælde »førte [retsinspektoratets] afgørelser til tilsløringen af misbrug og ulovligheder begået af anklagemyndigheden i Bolintin-Vale, Giurgiuafdelingen«. Sagsøgeren gjorde også gældende, at »[retsinspektoratets chefinspektør] skal holdes ansvarlig for alvorligt at undergrave tilliden til retssystemet, da han i sin egenskab af chef og tilsynsførende for [...] dette organ, som spiller en afgørende rolle i retssystemet, var forpligtet til at sikre, at de kontroller som foretaget af [dette organ] fuldt ud opfylder gældende ret«.

25. Justitsministeriet fastslog, at det ikke havde kompetence til at behandle disciplinære forhold af denne karakter, og overførte sagsøgerens klage til retsinspektoratet<sup>15</sup>.

26. Den 16. februar 2021 indgav sagsøgeren en særskilt anmeldelse til retsinspektoratet, som udelukkende fokuserede på chefinspektørens påståede handlinger. Sagsøgeren kritiserede bl.a., at der ikke blev gennemført nogen egentlig undersøgelse af hendes anmeldelse af 29. november 2019 vedrørende retsinspektoratet og dets chefinspektør, at chefinspektøren ikke undlod at deltage i undersøgelsen af denne anmeldelse, selv om han var genstand herfor, og at retsinspektoratet ikke efterkom Curtea de Apel Bucureștis (appeldomstolen i Bukarest) dom af 27. september 2019. Retsinspektoratet forkastede denne anmeldelse den 17. marts 2021<sup>16</sup>. Den assisterende chefinspektør afslog en klage over denne afgørelse den 11. maj 2021<sup>17</sup>.

27. Den 31. maj 2021 anlagde sagsøgeren et søgsmål ved den forelæggende ret med påstand om bl.a. annullation af afgørelserne af 17. marts 2021 og 11. maj 2021 og erstatning for den angivelige skade, som derved er påført hende. Hun gjorde gældende, at den assisterende chefinspektør, P.M., ikke havde efterkommet Curtea de Apel Bucureștis (appeldomstolen i Bukarest) dom af 27. september 2019, da hun ikke havde gennemført den undersøgelse, som dommen havde fastslået skulle foretages. Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at retsinspektoratet og dets chefinspektør, N.L., systematisk undlod at tage behørig stilling til hendes anmeldelser vedrørende visse dommere. Sagsøgeren har gjort gældende, at der er mindst tre systemiske uregelmæssigheder i retsinspektoratets organisering og funktion, som bidrog til, at hendes anmeldelser ikke blev behandlet på upartisk vis. For det første var det chefinspektøren, der udnævnte, evaluerede og i sidste ende kunne afskedige de retsinspektører, der var ansvarlige for forløbet af disciplinære undersøgelser af chefinspektørens adfærd. For det andet udnævner chefinspektøren den assisterende chefinspektør, som godkendte afgørelsen om at forkaste sagsøgerens anmeldelse, og som også har en stilling, der er forbundet med og afhængig af chefinspektørens mandat. For det tredje vedtager chefinspektøren de interne bestemmelser om retsinspektoratets struktur og funktion.

28. I lyset af den rejste tvivl vedrørende retsinspektoratets struktur og funktion og dets chefinspektørs ansvarlighed i forbindelse med disciplinære undersøgelser og disciplinærsager har Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 2 og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, i traktaten om Den Europæiske Union, beslutning 2006/928 [...] samt de garantier for uafhængighed og upartiskhed, som kræves efter EU-retten, fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, ifølge hvilken retsinspektoratets chefinspektør kan udstede administrative retsakter af regulerende karakter (trinlavere end en lov) og/eller af individuel karakter, hvormed denne selvstændigt bestemmer organiseringen af

<sup>15</sup> – Retsinspektoratet registrerede klagen den 29.1.2020.

<sup>16</sup> – Afgørelse nr. 728/2021.

<sup>17</sup> – Afgørelse nr. C21-723.



retsinspektoratets institutionelle ramme for udvælgelse af retsinspektører og evalueringen af disses arbejde, gennemførelsen af inspektionsaktiviteterne samt udnævnelsen af den assisterende chefinspektør, såfremt disse personer i henhold til den relevante organiske lov er de eneste, som har beføjelse til at gennemføre, godkende eller anfægte foranstaltninger bestående i disciplinære undersøgelser af chefinspektøren?<sup>18</sup>

29. Den forelæggende ret har ansøgt om fremskyndet behandling af dens anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til bl.a. artikel 23a i statuten for Den Europæiske Unions Domstol. Ved afgørelse af 1. februar 2022 gav Domstolens præsident afslag på denne anmodning.

30. Sagsøgeren, retsinspektoratet<sup>18</sup> og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

#### **IV. Om det præjudicielle spørgsmål**

##### **A. Om formaliteten**

31. Retsinspektoratet har anført, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling. For det første er det dets opfattelse, at den forelæggende ret ønsker en fortolkning af lov nr. 317/2004 og ikke en afgørelse om fortolkningen af traktaterne eller gyldigheden og/eller fortolkningen af en EU-institutions retsakt i henhold til artikel 267 TEUF. For det andet er det retsinspektoratets opfattelse, at uden en konstatering af, at en national bestemmelse er i strid med EU-retten, er argumentet om, at chefinspektørens beføjelser tilsidesætter retsinspektørernes uafhængighed, ugrundet.

32. Jeg foreslår, at Domstolen afviser retsinspektoratets første formalitetsindsigelse vedrørende det spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt. Det fremgår klart af ordlyden af den forelæggende rets spørgsmål, at den ønsker en afgørelse om fortolkningen af EU-ret og ikke rumænsk ret. Retsinspektoratets anden formalitetsindsigelse vedrører det forelagte spørgsmåls realitet. En sådan indsigelse kan på grund af selve dens karakter ikke begrunde en konstatering af, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling<sup>19</sup>.

##### **B. Om realiteten**

###### **1. Indledende bemærkninger**

33. Anmodningen om præjudiciel afgørelse fokuserer på retsinspektoratets struktur og funktion, de vidtrækkende beføjelser, som er tillagt dets chefinspektør<sup>20</sup>, og sidstnævntes påståede manglende ansvarlighed i forbindelse med de disciplinære undersøgelser og de sager, der er indledt mod den pågældende<sup>21</sup>. Den forelæggende ret har anført, at de interne bestemmelser, som

<sup>18</sup> – Retsinspektoratet er repræsenteret ved sin chefinspektør, N.L.

<sup>19</sup> – Jf. dom af 20.4.2021, Kossowski (C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>20</sup> – »[Chefinspektøren har] væsentlige beføjelser [...]: Han udnævner inspektørerne med ledelsesfunktioner, forvalter inspektoratets aktiviteter og disciplinære procedurer, tilrettelægger fordelingen af sager, fastsætter de specifikke aktivitetsområder, hvor der udøves kontrolforanstaltninger, er den ledende anvisningsberettigede og har beføjelse til selv at iværksætte disciplinære procedurer«, jf. generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 og C-355/19, EU:C:2020:746, punkt 267).

<sup>21</sup> – Muligheden for at anlægge en civil eller strafferetlig sag mod enten retsinspektoratet eller dets chefinspektør er ikke omtalt i nærværende sag.

chefinspektøren<sup>22</sup> vedtager, indeholder regler om retsinspektoratets struktur og funktion. Retsinspektørernes afgørelser om at tage disciplinære anmeldelser til følge eller forkaste dem og indlede disciplinære undersøgelser og disciplinærsager er endvidere betinget af chefinspektørens godkendelse<sup>23</sup>. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om anmeldelser mod chefinspektøren kan blive behandlet på en objektiv og upartisk måde, da de undersøges af retsinspektører, som udnævnes, evalueres og afskediges af denne person<sup>24</sup>. Den assisterende chefinspektør, som direkte er udnævnt af og bistår chefinspektøren, og hvis mandat udløber samtidig med chefinspektørens, er endvidere ansvarlig for prøvelsen af afgørelser om anmeldelser mod chefinspektøren.

34. Retsinspektoratet er et uafhængigt retsligt organ med særskilt juridisk personlighed, som henhører under det øverste retsråd<sup>25</sup>. Selv om det øverste retsråd fungerer som »domstol« i disciplinærsager<sup>26</sup>, er retsinspektoratet ansvarligt for forløbet af disciplinære undersøgelser og indledningen af disciplinærsager mod dommere og anklagere. Retsinspektoratet udøver således vide undersøgelsesbeføjelser inden for rammerne af disciplinærsager mod medlemmer af dommerstanden<sup>27</sup>.

35. Rapporter fra Kommissionen, som er udarbejdet i henhold til artikel 2 i beslutning 2006/928, henviser til retsinspektoratets institutionelle struktur og aktivitet<sup>28</sup>. I Kommissionens rapport fra 2021 til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol<sup>29</sup> konstateres det, at »[i] de seneste år har retsinstitutionerne, herunder [det øverste retsråd] selv, fremsat bekymringer over retsinspektoratets manglende ansvarlighed, idet de har henvist til den store andel af sager, som inspektoratet i sidste ende har afvist i retten, koncentrationen af al beslutningstagning hos chefinspektøren og begrænsningerne i det øverste retsråds tilsynsbeføjelser«. I denne henseende kan »[c]hefinspektører [...] kun underkastes en ekstern revision, som bestilles af inspektoratet selv, hvorefter revisionsrapporten kun gennemgås af en håndfuld udvalgte medlemmer af [det øverste retsråd]«.

36. Uanset Kommissionens bekymringer er der i sagsakterne for Domstolen ingen angivelse af, at den har indledt traktatbrudsprocedurer mod Rumænien med hensyn til retsinspektoratets struktur og funktion. Der er heller igen angivelse af, at Rumænien har truffet foranstaltninger til at håndtere de bekymringer, som Kommissionen har givet udtryk for i de førnævnte rapporter.

37. Den forelæggende ret har i forbifarten henvist til de alvorlige beskyldninger, som sagsøgeren har fremsat mod retsinspektoratet, dets chefinspektør og visse dommere og anklagere, som, hvis de lægges til grund, vil rejse tvivl om deres overholdelse af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og

<sup>22</sup> – Jf. f.eks. artikel 66, stk. 3, i lov nr. 317/2004.

<sup>23</sup> – Jf. f.eks. artikel 45, stk. 4, og artikel 47, stk. 3, i lov nr. 317/2004.

<sup>24</sup> – Jf. f.eks. artikel 69, stk. 1, litra g), artikel 70 og 77 i lov nr. 317/2004. Uanset de omfattende beføjelser, som er tillagt retsinspektoratets chefinspektør, kræver artikel 72, stk. 1, i lov nr. 317/2004, at retsinspektørerne handler på uafhængig og upartisk vis.

<sup>25</sup> – Jf. artikel 65, stk. 1 og 3, i lov nr. 317/2004.

<sup>26</sup> – I overensstemmelse med artikel 133, stk. 1, i Constituția României (den rumænske forfatning) er det øverste retsråd garanten for retsvæsenets uafhængighed. Den rumænske forfatnings artikel 134, stk. 2, bestemmer, at det øverste retsråd varetager »funktionen som påkendende instans på området for dommeres og anklageres disciplinære ansvar«. Jf. endvidere artikel 44, stk. 1, i lov nr. 317/2004. Afgørelser truffet af det øverste retsråd på disciplinærområdet kan ankes til Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol), der træffer afgørelse i en sammensætning med fem dommere. Bilaget til beslutning 2006/928 henviser udtrykkeligt til det øverste retsråds handleevne og ansvarlighed hvad angår sikring af mere gennemsigtige og effektive retsprocedurer.

<sup>27</sup> – Jf. artikel 44, stk. 6, i lov nr. 317/2004. Jf. ligeledes dom af 18.5.2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 182).

<sup>28</sup> – Særligt dem, som er vedtaget i 2010, 2011, 2017-2019 og 2021.

<sup>29</sup> – COM(2021) 370 final.

beslutning 2006/928<sup>30</sup>. Den forelæggende ret rejser i stedet bekymringer af systemisk karakter om retsinspektoratets institutionelle struktur og dets manglende ansvarlighed. Den er navnlig bekymret over chefspektørens uhindrede beføjelse til at træffe alle beslutninger vedrørende retsinspektoratets organisering og funktion, udnævnelsen, evalueringen og afskedigelsen af retsinspektører, herunder den assisterende chefspektør, og til at godkende og nedlægge veto mod alle individuelle afgørelser, som retsinspektoratet træffer.

## 2. *Bedømmelse*

38. Selv om organiseringen af retsvæsenet, herunder reglerne om disciplinærsager mod dommere, henhører under medlemsstaternes kompetence, skal udøvelsen af denne beføjelse overholde EU-retten. Kravet om et uafhængigt retsvæsen i henhold til EU-retten fordrer, at disciplinærordningen for dommere frembyder de nødvendige garantier for at undgå enhver risiko for, at en sådan ordning anvendes som et system til politisk kontrol med deres aktiviteter. Regler, som definerer, hvilken adfærd der udgør disciplinærforsøelser, og hvilke sanktioner der finder anvendelse i denne forbindelse, som foreskriver et uafhængigt organs indgriben i henhold til en procedure, der fuldt ud garanterer rettighederne i artikel 47 og 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, bl.a. retten til et forsvar, og som fastsætter en mulighed for at indbringe disciplinærorganers afgørelser for domstolene, er en væsentlig garanti for domstolenes uafhængighed<sup>31</sup>.

39. Domstolen har endvidere fastslået, at idet udsigten til at indlede en disciplinær undersøgelse som sådan kan lægge pres på dem, der har til opgave at udøve dømmende myndighed, er det væsentligt, at det organ, der har kompetence til at gennemføre undersøgelse og føre disciplinærsagen, handler objektivt og upartisk under varetagelsen af sine opgaver. Med henblik herpå skal det være beskyttet mod enhver direkte eller indirekte udefrakommende indflydelse<sup>32</sup>. En disciplinærordning må ikke afledes fra sit legitime formål<sup>33</sup>.

40. For at sikre domstolenes uafhængighed fremhæver Domstolens retspraksis de garantier, som er tildelt dommere, der er genstand for disciplinære undersøgelser og disciplinærsager. De samme garantier for objektivitet og upartiskhed gælder, uanset om en dommer er genstand for en disciplinærsag, eller om, som det er tilfældet i hovedsagen, anmeldelser mod dommere og anklagere forkastes og disciplinære undersøgelser og en disciplinærsag ikke indledes. I denne henseende skal det fremhæves, at disse garantier sikrer, at offentligheden bevarer den opfattelse, som er helt afgørende i et demokratisk samfund, at domstolene er uafhængige og upartiske. Svækkes den offentlige tillid som følge af, at disciplinære undersøgelser og sager forløber på en

<sup>30</sup> – Jf. f.eks. punkt 24 i dette forslag til afgørelse.

<sup>31</sup> – Dom af 18.5.2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 198).

<sup>32</sup> – Dom af 18.5.2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 199).

<sup>33</sup> – Dom af 22.2.2022, RS (Retsvirkninger af en forfatningsdomstols afgørelser) (C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 84).

uprofessionel eller forudindtaget måde, jf. sagsøgerens beskyldninger, kan dette medføre en faktisk nægtelse af effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU<sup>34</sup>.

41. I dommen i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. fastslog Domstolen, at rumænsk lovgivning om udnævnelsen ad interim til lederstillingerne ved retsinspektoratet er omfattet af anvendelsesområdet for beslutning 2006/928 og skal overholde de krav, der følger af EU-retten, navnlig retsstatsprincippet<sup>35</sup>. Henset til omfanget af retsinspektoratets beføjelser til at gennemføre disciplinære undersøgelser og føre disciplinærsager mod dommere og anklagere finder disse krav ligeledes anvendelse på udnævnelsen ad interim af dets chefsinspektør og retsinspektoratets organisering og funktion. Da loven endvidere tillægger chefsinspektøren vidtrækkende beføjelser og rettigheder<sup>36</sup>, er vedkommende også forpligtet til at opfylde disse samme krav.

42. Det fremgår klart af sagsakterne for Domstolen, at retsinspektoratets afgørelser om at forkaste en anmeldelse mod en dommer eller anklager kan indbringes for Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) og derefter for Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien)<sup>37</sup>. Muligheden for sådanne appelsager er afgørende<sup>38</sup> for at sikre offentlighedens tillid til disciplinærordningen. Klageres retsforfølgning for at anfægte et disciplinært organs afgørelse kan ikke desto mindre være utilstrækkelig til at afhjælpe systemiske bekymringer, som er påpeget i forbindelse med denne disciplinærordnings funktion. Sagsøgeren har for den forelæggende ret gjort gældende, at forsinkelserne og manglerne i behandlingen af hendes anmeldelser som følge af udløbet af de frister, inden for hvilke effektive disciplinærforanstaltninger kunne have været truffet, har forhindret hende i at drage fordel af disciplinærordningen og benytte sig af retsmidlerne i forbindelse hermed. Den forelæggende ret har fremhævet, at den ikke er forpligtet til at tage stilling til dette spørgsmål i denne fase af proceduren. Den har blot peget på årsagsforbindelsen mellem sagsøgerens anbringender og den fortolkning af EU-retten, som den ønsker af Domstolen<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> – Jf. analogt dom af 18.5.2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 196, 197 og 216). Domstolens fastslog i denne doms præmis 216, at den afdeling inden for anklagemyndigheden, der har ansvaret for at efterforske lovovertrædelser begået af dommere og anklagere, kan skade den tillid, som retsvæsenet skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat, for så vidt som denne autonome 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. Jf. endvidere dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 226).

<sup>35</sup> – Dom af 18.5.2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 182 og 184). De i hovedsagen omhandlede nationale retsforordninger finder anvendelse på det rumænske retsvæsen som helhed og derfor på de almindelige domstole, som skal træffe afgørelse om spørgsmål vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten. Da de sidstnævnte som »retsinstanser« i henhold til EU-retten handler inden for rammerne af det rumænske retssystem på de »områder, der er omfattet af EU-retten« i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, skal de opfylde kravene til en effektiv retsbeskyttelse.

<sup>36</sup> – Retsinspektoratet har ikke bestridt, at chefsinspektøren har sådanne vidtrækkende beføjelser. Retsinspektoratet har i stedet fremhævet, at lov nr. 317/2004 specifikt tillægger ham disse beføjelser, og at deres udøvelse er begrænset på en præcis måde. Retsinspektoratet har gjort gældende, at sagsøgeren faktisk anfægter den institutionelle styrkelse af retsinspektoratet ved lov nr. 317/2004 og dets øgede uafhængighed i forhold til det øverste retsråd.

<sup>37</sup> – Disse domstole kan enten stadfæste eller annullere retsinspektoratets afgørelser om at forkaste anmeldelserne.

<sup>38</sup> – Det er endvidere påkrævet efter EU-retten. Jf. punkt 38 i dette forslag til afgørelse.

<sup>39</sup> – Som det fremgår af punkt 22 i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

43. Det er sagsøgerens og Kommissionens opfattelse, at den rumænske regerings forlængelse ad interim af chefsinspektørens udnævnelse i 2018<sup>40</sup> under tilsidesættelse af den sædvanlige udnævnelsesprocedure gav anledning til bekymring om, hvorvidt retsinspektoratets beføjelser og funktioner kan anvendes til at lægge pres på eller udøve kontrol med dommernes og anklagernes virksomhed<sup>41</sup>. Denne forlængelse bør derfor tages i betragtning i denne sag.

44. Det øverste retsråds generalforsamling udnævnte retsinspektoratets chefsinspektør, N.L., fra den 1. september 2015. Uanset udløbet den 31. august 2018 af hans treårige mandat forlængede den rumænske regering denne udnævnelse ad interim fra den 1. september 2018 til den 14. maj 2019. På tidspunktet, hvor anmodningen om præjudiciel afgørelse blev indgivet den 10. december 2021, var han stadig chefsinspektør, efter at det øverste retsråd genudnævnte ham til endnu en mandatperiode<sup>42</sup>. Hvad der er vigtigere, fastslog Curtea de Apel Craiova (appeldomstolen i Craiova, Rumænien)<sup>43</sup> i en endelig dom af 7. december 2021, at forlængelsen ad interim af chefsinspektørens udnævnelse ikke gav anledning til tvivl om, hvorvidt der ville blive udøvet et politisk pres på dommere og anklagere<sup>44</sup>. Betydningen for denne sag af den måde, hvorpå chefsinspektørens udnævnelse blev forlænget ad interim fra den 1. september 2018 til den 14. maj 2019, er derfor ikke umiddelbart indlysende.

45. Sagsøgeren har gjort gældende, at 2018-bekendtgørelserne EU-retligt set er ugyldige, da N.L. vedtog dem på et tidspunkt, hvor hans udnævnelse ad interim var blevet forlænget ulovligt. Retsinspektoratet har anført, at Domstolens dom i sagen Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl.<sup>45</sup> ikke tog stilling til disse bekendtgørelses gyldighed. Det har endvidere gjort gældende, at 2018-bekendtgørelserne af hensyn til retssikkerheden må anses for at være gyldige.

46. Som følge af indholdet af Curtea de Apel Craiovas (appeldomstolen i Craiova, Rumænien) dom nr. 3014/2021, som er nævnt i punkt 44 i dette forslag til afgørelse, kan argumentet om, at 2018-bekendtgørelserne er ugyldige, da chefsinspektøren, N.L., vedtog disse i den periode, hvor han var udnævnt ad interim, ikke tages til følge.

47. Det skal endvidere fremhæves, at artikel 66, stk. 3, i lov nr. 317/2004 klart fastsætter, at retsinspektoratets chefsinspektør kan vedtage bekendtgørelser om dette organs organisering og funktion. Artikel 45 og artikel 45<sup>1</sup>, stk. 1, litra a), i lov nr. 317/2004 giver endvidere retsinspektoratets chefsinspektør vidtrækkende beføjelser til at godkende og nedlægge veto mod dette organs individuelle afgørelser, der er truffet angående disciplinære undersøgelser og disciplinærsager<sup>46</sup>.

<sup>40</sup> – Retsgrundlaget for denne forlængelse ad interim var Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018 (regeringens nøddekret nr. 77/2018) af 5.9.2018 (*Monitorul Oficial al României*, nr. 767, af 5.9.2018) (herefter »nøddekret nr. 77/2018«).

<sup>41</sup> – I dom af 18.5.2021, *Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 206 og 207) fremhævede Domstolen, at dette i sidste ende var et spørgsmål, som det tilkom den forelæggende ret at afgøre.

<sup>42</sup> – Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse er chefsinspektøren, N.L., tilsyneladende gået på pension, og han og den assisterende chefsinspektør, P.M., er blevet erstattet, siden denne anmodning om præjudiciel afgørelse blev indleveret til Domstolens Justitskontor.

<sup>43</sup> – Den nævnte domstol havde kompetence til at træffe afgørelse i den hovedsag, som var genstand for den præjudicielle forelæggelse i sag C-83/19. Jf. dom nr. 3014/2021 (tilgængelig på <http://rolii.ro/hotarari/61d2683fe4900928170001a5>).

<sup>44</sup> – Domstolen er ikke bekendt med det nøjagtige indhold af denne dom, som er afsagt efter den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, og det tilkommer således den forelæggende ret at efterprøve dette anliggende.

<sup>45</sup> – Dom af 18.5.2021, *Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393).

<sup>46</sup> – Jf. artikel 69 i lov nr. 317/2004.

48. Det forhold, at chefinspektøren spiller en afgørende rolle i retsinspektoratets forvaltning og organisering og kan træffe interne bestemmelser og godkende og nedlægge veto mod alle retsinspektoratets individuelle afgørelser, giver ikke nødvendigvis i mangel af andre oplysninger anledning til rimelig tvivl om, at retsinspektørens beføjelser og funktioner reelt anvendes til at lægge pres på eller udøve kontrol med den judicielle virksomhed eller at undergrave, endda indirekte, den offentlige tillid til retsvæsenet<sup>47</sup>.

49. Henset til chefinspektørens vidtrækkende beføjelser, vedkommendes afgørende rolle i retsinspektoratet og manglen på nogen form for intern mekanisme<sup>48</sup>, der begrænser en uhensigtsmæssig anvendelse af disse beføjelser, skal retsinspektoratet<sup>49</sup> behandle disciplinære anmeldelser mod chefinspektøren med den største professionalisme og upartiskhed for at sikre offentlig tillid til dette organ og til hele retsvæsenet.

50. Som retsinspektoratet har gjort gældende kan det måske være overflødigt at oprette et særskilt organ, der behandler disciplinære anmeldelser vedrørende retsinspektoratets chefinspektør<sup>50</sup>. Denne iagttagelse forudsætter, at der er effektive og gennemsigtige procedurer til at håndtere alle sådanne anmeldelser på en upartisk måde<sup>51</sup>. I denne henseende kan der være betænkeligheder ved, at retsinspektoratets chefinspektør udnævner retsinspektoratets assisterende chefinspektør efter eget skøn<sup>52</sup>, da den assisterende chefinspektør har til opgave at beslutte, hvorvidt anmeldelserne skal undersøges, og om der skal føres disciplinærsag mod chefinspektøren.

51. Inden vedtagelsen af Legea nr. 234/2018 (lov nr. 234/2018) af 4. oktober 2018<sup>53</sup> (herefter »lov nr. 234/2018«) udnævnte det øverste retsråd både chefinspektøren og den assisterende chefinspektør efter en lignende procedure, og den assisterende chefinspektørs mandat var uafhængigt af chefinspektørens mandat. Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse forekommer udnævnelsen af retsinspektoratets assisterende chefinspektør siden vedtagelsen af lov nr. 234/2018 at ske efter chefinspektørens eget skøn, og vedkommendes mandat afhænger af og er sammenfaldende med chefinspektørens mandat<sup>54</sup>. Lovene og bestemmelserne om retsinspektoratet indeholder ingen intern mekanisme til at undersøge beskyldninger om en upassende brug af chefinspektørens vidtrækkende skønsbeføjelser på anden måde end ved disciplinærprocedurer. Når alle disse omstændigheder tages i betragtning, er det min opfattelse, at lov nr. 234/2018 i betydelig grad kan undergrave den offentlige opfattelse af, at den

<sup>47</sup> – Retsinspektoratet har gjort gældende, at 2018-bekendtgørelserne er nødvendige for at sikre dets uafhængighed og funktion på konsekvent vis. Det har endvidere anført, at kapitel VII i lov nr. 317/2004 indeholde nærmere regler for retsinspektoratets drift, udnævnelsen af chefinspektøren og dennes mandat og udnævnelsen af medarbejdere, der varetager lederstillinger i retsinspektoratet.

<sup>48</sup> – Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse synes det øverste retsråds generalforsamling i henhold til artikel 67, stk. 5, i lov nr. 317/2004 at kunne afskedige chefinspektøren, når vedkommende undlader at udføre sine ledelsesopgaver eller udfører dem på upassende vis.

<sup>49</sup> – Justitsministeriet synes at være af den opfattelse, at retsinspektoratet er kompetent til at behandle disciplinære anmeldelser vedrørende chefinspektøren: punkt 25 i nærværende forslag til afgørelse.

<sup>50</sup> – Det forhold, at der ikke er et sådant særskilt organ, kan styrke uafhængigheden af retsinspektoratets chefinspektør.

<sup>51</sup> – Det er den forelæggende rets opfattelse, at der bør vedtages en retlig ramme »i form af en organisk lov, som fastsætter garantier for retsinspektørernes uafhængighed og upartiskhed i forhold til chefinspektøren, såfremt den sidstnævnte er genstand for en disciplinær anmeldelse«. Henset til subsidiaritetsprincippet i artikel 5 TEU er det min opfattelse, at medlemsstaterne kan afgøre arten af de foranstaltninger, der skal vedtages med hensyn til disciplinære undersøgelser og disciplinærsager mod dommere og anklagere, herunder retsinspektører, for at overholde kravene i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og beslutning 2006/928, forudsat at sådanne foranstaltninger respekterer ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.

<sup>52</sup> – Jf. tillige dekret nr. 134/2018.

<sup>53</sup> – *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 850 af 8.10.2018.

<sup>54</sup> – Jf. artikel 69, stk. 1, litra a), i lov nr. 317/2004. I overensstemmelse med denne bestemmelse udnævner chefinspektøren endvidere retsinspektoratets ledere for mandatperioder, som er afhængige af chefinspektørens mandat.

assisterende chefinspektør kan føre tilsyn med disciplinære undersøgelser og disciplinærsager vedrørende anmeldelser mod chefinspektøren på en objektiv og upartisk måde. Vedtagelsen af lov nr. 234/2018 synes således at udgøre en forringelse af beskyttelsen af retsstaten i Rumænien.

52. Lov nr. 234/2018 forbinder karrieren for retsinspektoratets chefinspektør med dets assisterende chefinspektørs karriere. Uanset den assisterende chefinspektørs pligt til at handle på en uafhængig og upartisk måde kan vedkommende anses for at have en personlig interesse i udfaldet af disciplinære undersøgelser og/eller disciplinærsager mod chefinspektøren. Det er endvidere åbenbart, at alle retsinspektører inden for retsinspektoratet er underordnet chefinspektøren, og at deres karriereudvikling afhænger af, hvem der er chefinspektør<sup>55</sup>. Dette kan endvidere undergrave den offentlige opfattelse af, at retsinspektører undersøger anmeldelser mod chefinspektøren på en professionel og upartisk måde.

## V. Forslag til afgørelse

53. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det af Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 2 TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og Kommissionens beslutning 2006/928/EF af 13. december 2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption

skal fortolkes således, at de er til hinder for nationale ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, hvorefter tilsynet med disciplinære undersøgelser og sager mod chefinspektøren for *Inspectia Judiciară* (retsinspektoratet, Rumænien) føres af dets assisterende chefinspektør, og at undersøgelsen af sådanne anmeldelser foretages af dette organs retsinspektører under omstændigheder, hvor denne assisterende chefinspektør er udnævnt efter chefinspektørens eget skøn, den assisterende chefinspektørs mandat afhænger af og er sammenfaldende med chefinspektørens mandat, og alle retsinspektører er underordnet chefinspektøren, som deres karriereudvikling afhænger af.«

<sup>55</sup> – Chefinspektøren er involveret i udnævnelsen, evalueringen og afskedigelsen af retsinspektører. Jf. bl.a. dekret nr. 131/2018. Der synes ikke at være nogen mekanisme til at forhindre chefinspektøren i at indlede en undersøgelse og disciplinærsag mod retsinspektører, der gennemfører eller har gennemført disciplinære undersøgelser af chefinspektøren.