



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

11. maj 2023*

»Præjudiciel forelæggelse – retsstat – retsvæsenets uafhængighed – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – beslutning 2006/928/EF – dommeres uafhængighed – disciplinærsag – retsinspektorat – chefspektør med regulerings-, udvælgelses-, bedømmelses-, udnævnelses- og disciplinærundersøgelser»

I sag C-817/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien) ved afgørelse af 10. december 2021, indgået til Domstolen den 21. december 2021, i sagen

R.I.

mod

Inspekția Judiciară,

N.L.,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev, Domstolens vicepræsident, L. Bay Larsen (refererende dommer), samt dommerne P.G. Xuereb, T. von Danwitz og I. Ziemele,

generaladvokat: A.M. Collins

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- R.I. ved I. Roșca, som befuldmægtiget,
- Inspekția Judiciară ved L. Netejoru, som befuldmægtiget,

* Processprog: rumænsk.

– Europa-Kommissionen ved K. Herrmann, I Rogalski og P. Van Nuffel, som befuldmægtigede, og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. januar 2023, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU 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 områdernes retsreform og bekæmpelse af korruption (EUT 2006, L 354, s. 56).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side R.I. og på den anden side *Inspectia Judiciară* (retsinspektorat, Rumænien) og N.L. vedrørende retsinspektoratets afgørelser om at henlægge en anmeldelse, som R.I. havde indgivet mod N.L., og om at afvise klagen over denne henlæggelse.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 1 i beslutning 2006/928 fastsætter:
»Rumænien rapporterer inden den 31. marts hvert år og for første gang den 31. marts 2007 til [Europa-]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.«

Rumænsk ret

- 4 Artikel 44, stk. 6, i *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), som ændret og suppleret (herefter »lov nr. 317/2004, som ændret,«), bestemmer:
»Det er en betingelse for at indlede disciplinærsager, at retsinspektoratet foretager en disciplinær undersøgelse.«
- 5 Den nævnte lovs artikel 45, stk. 4, har følgende ordlyd:
»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.«

6 Lovens artikel 45a, stk. 1, er sålydende:

»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 meddelelsen af denne afgørelse. Klagen behandles senest 20 dage efter retsinspektoratets registrering heraf.«

7 Lovens artikel 47, stk. 7, er affattet på følgende måde:

»Disciplinærsager kan indledes inden for 30 dage efter afslutningen af den disciplinære undersøgelse, dog senest 2 år efter den dato, hvor handlingen blev begået.«

8 Artikel 65, stk. 2-4, i lov nr. 317/2004, som ændret, har følgende ordlyd:

»2. Retsinspektoratet ledes af en chefinspektør, der er dommer og udnævnes efter en udvælgelsesprocedure tilrettelagt af Consiliul Superior al Magistraturii [(det øverste retsråd, Rumænien)], og som bistås af en assisterende chefinspektør, der 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.«

9 Den nævnte lovs artikel 66, stk. 3, fastsætter:

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

10 Lovens artikel 69, stk. 1 og 4, bestemmer:

»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 enkelt stilling med henblik på at sikre ledelsesmæssig samhörighed, faglig kompetence og effektiv kommunikation. Deres mandat udløber på samme tid som chefinspektørens mandat

aa) at varetage ledelsesmæssige opgaver og tilrettelægge retsinspektoratets virksomhed

ab) 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.«

- 11 Den nævnte lovs artikel 71, stk. 2, fastsætter:

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

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 12 R.I. er part i flere straffesager ved rumænske domstole. Hun indgav en række disciplinære anmeldelser til retsinspektoratet mod dommere og anklagere, der er tilknyttet disse domstole.
- 13 Disse anmeldelser var genstand for forskellige afgørelser om henlæggelse, der blev truffet af retsinspektoratet. En af disse afgørelser, der blev truffet den 2. juli 2018, og som N.L. havde stadfæstet i sin egenskab af chefinspektør, blev anfægtet af R.I. ved Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien).
- 14 Ved dom af 27. september 2019 annullerede den nævnte domstol den omhandlede afgørelse. Ved dom af 29. september 2020 forkastede Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien) den af retsinspektoratet iværksatte appel til prøvelse af den nævnte dom.
- 15 Efter den nævnte retssag vedtog retsinspektoratet den 11. marts 2021 en ny afgørelse om henlæggelse af den omhandlede disciplinære anmeldelse. Den 31. maj 2021 afslog N.L. den klage, som R.I. havde indgivet over denne afgørelse. Sidstnævnte har anlagt sag med påstand om annullation af den af N.L. således vedtagne afgørelse.
- 16 Ved skrivelse fremsendt til Ministerului Justiției (Justitsministeriet, Rumænien) den 29. november 2019 indgav R.I. en klage over tilsidesættelsen af hendes forfatningsmæssige rettigheder og påtalte handlingerne fra en »gruppe« af personer, herunder N.L., der angiveligt havde bidraget til denne tilsidesættelse og til den strafferetlige efterforskning mod hende. I denne skrivelse anførte R.I. bl.a., at N.L. havde forsøgt at tilsløre misbrug og ulovligheder begået af visse retsmedsmænd.

- 17 Justitsministeriet fandt, at det ikke havde kompetence til at behandle denne klage, og overførte den følgelig til retsinspektoratet. R.I. fremsatte endvidere et yderligere klagepunkt mod N.L. ved klage indgivet til retsinspektoratet den 16. februar 2021.
- 18 I forbindelse med sagen for det nævnte organ præciserede R.I. sine klagepunkter, idet hun bl.a. gjorde gældende, at der ikke havde fundet nogen egentlig disciplinær undersøgelse sted, at dommen af 27. september 2019 ikke var blevet fuldbyrdet, og at behandlingen af hendes klager bevidst var blevet forsinket, således at en forældelsesfrist kunne udløbe.
- 19 Anmeldelsen vedrørende N.L. blev henlagt den 17. marts 2021 ved afgørelse truffet af en retsinspektør udpeget i henhold til almindelige regler fastsat af chefinspektøren. Den klage, som R.I. indgav over denne afgørelse, blev afslået den 11. maj 2021 ved afgørelse truffet af den assisterende chefinspektør.
- 20 Den 31. maj 2021 anlagde R.I. et søgsmål ved den forelæggende ret med påstand om bl.a. annullation af afgørelserne af 17. marts 2021 og 11. maj 2021 samt erstatning for den skade, som hun angiveligt har lidt på grund af disse afgørelser.
- 21 Til støtte for dette søgsmål har R.I. bl.a. påberåbt sig en række uregelmæssigheder vedrørende chefinspektørens beføjelser for så vidt angår udvælgelsen af retsinspektører, udpegelsen af den assisterende chefinspektør og udfærdigelsen af retsinspektoratets organisationsregler samt en mangel på tilstrækkelige garantier mod den manglende upartiskhed hos de personer, der har til opgave at behandle en anmeldelse mod chefinspektøren. R.I. er af den opfattelse, at EU-retten er til hinder for en koncentration af beføjelserne hos chefinspektøren, idet denne koncentration udgør en hindring for gennemførelsen af disciplinære undersøgelser mod retsmedlemmer eller chefinspektøren.
- 22 Den forelæggende ret har anført, at R.I. har påberåbt sig dom af 18. maj 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), men at den nævnte dom imidlertid alene vedrører dokumentet vedrørende udnævnelsen af chefinspektøren, hvilket dokument blev analyseret i lyset af risikoen for indledning af en disciplinær undersøgelse af dommerne. I det foreliggende tilfælde har R.I. derimod anfægtet, at det er umuligt at iværksætte en disciplinærsag på grund af den måde, hvorpå retsinspektoratet er organiseret og fungerer.
- 23 Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at retsinspektoratet blev reformeret i 2012 for at øge dets operationelle uafhængighed i forhold til det øverste retsråd og for således at sikre overholdelsen af beslutning 2006/928. De forskellige måder, hvorpå retsinspektoratet er organiseret og fungerer, og som bl.a. vedrører dets struktur, personalets funktioner, klagebehandlingsproceduren, udnævnelsen af retsinspektører eller af personer, der beklæder lederstillinger, følger af regler, der er vedtaget af chefinspektøren i medfør af de reguleringsbeføjelser, som den rumænske lovgiver har tildelt den pågældende. På grundlag af disse forhold ønsker den forelæggende ret navnlig oplysninger om, hvorvidt den garantiordning, der følger af den rumænske lovgivning, er solid nok for så vidt angår tilsynet med chefinspektørens handlinger.

24 På denne baggrund har Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 2 [TEU] og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, [TEU], 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 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?«

Om anmodningen om anvendelse af den fremskyndede præjudicielle procedure

25 Den forelæggende ret har anmodet om, at nærværende præjudicielle forelæggelse undergives den fremskyndede præjudicielle procedure i henhold til artikel 105 i Domstolens procesreglement.

26 Til støtte for sin anmodning har den forelæggende ret for det første anført, at R.I. har klaget over den urimeligt lange varighed af disciplinærsagerne, og at det derfor er vigtigt, at varigheden af den præjudicielle forelæggelsesprocedure ikke fremstår således, at den udgør en grund til usikkerhed med hensyn til effektiviteten af hendes søgsmål. Den forelæggende ret har for det andet anført, at det forelagte spørgsmål vedrører et vigtigt retsspørgsmål, for så vidt som det vedrører organisationen af og funktionsmåden for et organ under retsinspektoratet.

27 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.

28 I det foreliggende tilfælde har Domstolens præsident den 1. februar 2022, efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten, besluttet ikke at imødekomme den i nærværende doms præmis 25 omhandlede anmodning.

29 Hvad for det første angår risikoen for, at den præjudicielle procedure forlænger varigheden af proceduren i hovedsagen uforholdsmæssigt længe, fremgår det nemlig af Domstolens praksis, at den blotte interesse for borgerne, som ganske vist er berettiget, i hurtigst muligt at fastlægge omfanget af de rettigheder, som de udleder af EU-retten, ikke kan godtgøre, at der foreligger en ekstraordinær omstændighed som omhandlet i procesreglementets artikel 105, stk. 1 (dom af 11.11.2021, Energieversorgungscenter Dresden-Wilschdorf, C-938/19, EU:C:2021:908, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

30 Selv hvis det antages, at den forelæggende ret er af den opfattelse, at den skal behandle hovedsagen hurtigt under hensyn til dens genstand, er den omstændighed, at den forelæggende ret er forpligtet til at sikre en hurtig løsning af hovedsagen, endvidere ikke i sig selv tilstrækkelig til at begrunde anvendelsen af den fremskyndede procedure i henhold til procesreglementets artikel 105, stk. 1 (dom af 6.10.2021, TOTO og Vianini Lavori, C-581/20, EU:C:2021:808, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

- 31 Hvad for det andet angår den omstændighed, at det forelagte spørgsmål vedrører den måde, hvorpå et retsligt kontrolorgan er organiseret og fungerer, skal det bemærkes, at spørgsmålet om anvendelsen af den fremskyndede præjudicielle procedure ikke afhænger af selve karakteren af tvisten i hovedsagen, men af de særlige omstændigheder i den pågældende sag, som skal godtgøre, at det i særlig grad er uopsætteligt, at der træffes afgørelse om disse spørgsmål (dom af 31.1.2023, Puig Gordi m.fl., C-158/21, EU:C:2023:57, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Navnlig udgør den omstændighed, at sagen vedrører et vigtigt aspekt ved den pågældende medlemsstats domstolsorganisation, ikke i sig selv en grund, der medfører en usædvanlig uopsættelighed, som er nødvendig for at begrunde en behandling efter en fremskyndet procedure (jf. i denne retning dom af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 22, og af 21.12.2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, præmis 39).

Om det præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

- 33 Retsinspektoratet har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling.
- 34 Mens det alene er de nationale retsinstanser, der har kompetence til at vurdere lovligheden af proceduren for vedtagelse af individuelle forvaltningsakter, vedrører denne anmodning for det første ikke fortolkningen af EU-retlige bestemmelser, men fortolkningen af lov nr. 317/2004, som ændret. For det andet er de rumænske bestemmelser, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, forenelige med de EU-retlige regler, og der kan derfor på ingen måde gribes ind i dommernes uafhængighed i denne tvist.
- 35 I denne henseende bemærkes, at selv om det er korrekt, at Domstolen ikke har kompetence til at fortolke en medlemsstats nationale ret inden for rammerne af en præjudiciel procedure (jf. i denne retning dom af 26.1.2021, Hessischer Rundfunk, C-422/19 og C-423/19, EU:C:2021:63, præmis 31), fremgår det imidlertid klart af ordlyden af det forelagte spørgsmål, at sidstnævnte ikke vedrører fortolkningen af rumænsk ret, men af EU-retlige bestemmelser, nemlig artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU samt beslutning 2006/928.
- 36 Selv om retsinspektoratet har gjort gældende, at en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er forenelig med EU-retten, er denne indsigelse desuden knyttet til selve rækkevidden af de EU-retlige bestemmelser, som det forelagte spørgsmål vedrører, og dermed fortolkningen af disse bestemmelser. En sådan indsigelse, der derfor vedrører realiteten med hensyn til det nævnte spørgsmål, kan således på grund af selve dens karakter ikke medføre, at spørgsmålet ikke skal antages til realitetsbehandling (jf. i denne retning dom af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 33).
- 37 Det følger heraf, at det forelagte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

- 38 Med sit spørgsmål 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, hvorefter direktøren for et organ, der har kompetence til at gennemføre undersøgelser og iværksætte disciplinærsager mod dommere og anklagere, er blevet tillagt beføjelse til at vedtage individuelle retsakter af regulerende karakter vedrørende bl.a. dette organs organisation, udvælgelsen af dets ansatte, deres bedømmelse, udførelsen af deres arbejde eller udnævnelsen af en vicedirektør, skønt disse ansatte og vicedirektøren er enekompetente til at gennemføre en disciplinær undersøgelse af denne direktør.
- 39 Det skal 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 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 188, og af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 37).
- 40 Selve eksistensen af en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af EU-retten, er uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat. Med henblik herpå tilkommer 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 der 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 artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) (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 219 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 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 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 191, og af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 40).
- 42 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU finder anvendelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede, skal det bemærkes, 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 (jf. i denne retning 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 192 og den deri nævnte retspraksis).

- 43 I denne henseende har Domstolen fastslået, at en national lovgivning, som er omfattet af anvendelsesområdet for beslutning 2006/928, skal overholde de krav, der følger af EU-retten, navnlig artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU (jf. i denne retning dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Dette er navnlig tilfældet med en lovgivning, der regulerer organisationen af og funktionsmåden for et organ, som i lighed med retsinspektoratet har kompetence til at gennemføre undersøgelser og iværksætte disciplinærsager mod samtlige rumænske dommere og dermed mod de almindelige dommere, der skal træffe afgørelse om spørgsmål knyttet til anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten (jf. i denne retning 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, 185 og 193).
- 45 Med henblik på at sikre, at retsinstanser, som kan anmodes om at træffe afgørelse vedrørende spørgsmål, der er knyttet til anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, er i stand til at tilbyde den effektive retsbeskyttelse, som kræves i henhold til denne bestemmelse, er det 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 (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 194 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Det krav om domstoles uafhængighed, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, omfatter to aspekter. Det første, eksterne, aspekt kræver, at den pågældende ret udøver sit hverv helt uafhængigt og uden at være underlagt noget hierarkisk forhold eller stå i afhængighedsforhold til nogen og uden at modtage ordrer eller instrukser fra nogen, og at den således er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dens medlemmers uafhængige bedømmelse i fare og påvirke deres afgørelser. Det andet, interne, aspekt hænger sammen med begrebet »upartiskhed« og vedrører det forhold, at der skal være den samme afstand til tvistens parter og deres respektive interesser for så vidt angår tvistens genstand. Sidstnævnte aspekt fordrer objektivitet og en fuldstændig mangel på interesse i sagens udfald ud over den strikte anvendelse af retsregler (jf. i denne retning dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 Det fremgår af Domstolens faste praksis, 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 hos borgerne om, at det omhandlede organ er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden (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, og af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 82).
- 48 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 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 og den deri nævnte retspraksis).

- 49 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 endvidere væsentligt, at det organ, der har kompetence til at gennemføre undersøgelserne 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 (jf. i denne retning 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, og af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere), C-791/19, EU:C:2021:596, præmis 82).
- 50 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, affattes på en sådan måde, at de ikke kan give anledning til nogen rimelig tvivl hos borgerne 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 (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 200).
- 51 Et sådant krav finder ikke kun anvendelse på de regler, der regulerer proceduren for udnævnelse til ledende stillinger i et organ, som har kompetence til at gennemføre undersøgelser og iværksætte disciplinærsager, men også mere generelt på alle de regler, der regulerer dette organs organisation og funktionsmåde.
- 52 Disse sidstnævnte regler kan nemlig generelt påvirke organets praksis direkte og dermed forhindre eller tværtimod fremme iværksættelsen af disciplinærsager, som har til formål eller til følge at lægge pres på dem, der har til opgave at bedømme eller sikre en politisk kontrol med deres virksomhed.
- 53 I denne henseende kan koncentrationen – hos direktøren for et sådant organ – af beføjelser, der gør det muligt for direktøren at regulere dette organs organisation og funktionsmåde samt at træffe individuelle afgørelser vedrørende de ansattes karrierer og de sager, som disse ansatte behandler, sikre denne direktør en effektiv kontrol med samtlige organets handlinger, for så vidt som den nævnte direktør ikke blot vil kunne påvirke valget af ansatte i organet, herunder medlemmerne af dets ledelse, men også de ansattes karriereudvikling samt retningen for og indholdet af de afgørelser, som disse ansatte konkret træffer i disciplinærsager vedrørende dommere.
- 54 Den omstændighed, at der foreligger en sådan kontrol, kan imidlertid ikke som sådan anses for at være uforenelig med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.
- 55 Selv om en effektiv kontrol af direktøren for et organ, der har kompetence til at gennemføre undersøgelser og iværksætte disciplinærsager med hensyn til samtlige dette organs handlinger, kan være egnet til at fremme effektiviteten og ensartetheden af dette organs praksis, kan en sådan koncentration af beføjelser hos direktøren alene nemlig ikke som sådan være til skade for kravene om uafhængighed og upartiskhed, for så vidt som de ansatte i et organ som det i hovedsagen

omhandlede ikke har til opgave at afgøre tvister som dommere, men at foretage undersøgelser og indlede disciplinær forfølgning, således at de ikke nødvendigvis skal opfylde alle de krav om uafhængighed og upartiskhed, der finder anvendelse på dommere.

- 56 En koncentration af vigtige beføjelser hos direktøren for et organ, der har kompetence til at gennemføre undersøgelser og iværksætte disciplinærsager, kan imidlertid, for så vidt som den i praksis giver direktøren et vidt skøn med hensyn til indledning af disciplinærsager mod dommere, gøre det lettere for denne direktør at anvende disciplinærordningen for dommere til at påvirke dommernes virksomhed.
- 57 En lovgivning, hvorefter det nævnte organs direktør tillægges beføjelser som dem, chefinspektøren er tillagt ved den i hovedsagen omhandlede lovgivning, kan derfor give anledning til rimelig tvivl hos borgerne 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.
- 58 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 Den Europæiske Unions institutioner. 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 fortolkningselementer, der kan være hensigtsmæssige for den ved vurderingen af den ene eller den anden EU-retlige bestemmelses virkninger (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 201 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 I denne henseende vil den forelæggende ret skulle vurdere den i hovedsagen omhandlede lovgivning som sådan og i lyset af den nationale retlige og faktiske sammenhæng. Flere forhold, der henhører under denne sammenhæng, og som fremgår af forelæggelsesafgørelsen og de for Domstolen fremlagte sagsakter, kan nemlig have en vis relevans for den prøvelse, som den forelæggende ret skal foretage.
- 60 Hvad angår den i hovedsagen omhandlede lovgivning har de garantier, som eventuelt er fastsat heri med henblik på at forhindre, at direktøren for et organ, der har kompetence til at gennemføre undersøgelser og iværksætte disciplinærsager, misbruger eller fortsætter med at misbruge sine beføjelser – eller eventuelt manglen på sådanne garantier – for det første en særlig betydning.
- 61 Den forelæggende ret har præciseret, at i henhold til den nævnte lovgivning kan en disciplinærsag, der har til formål at sanktionere misbrug begået af chefinspektøren, kun iværksættes af en inspektør, hvis karriere i vidt omfang afhænger af chefinspektørens beslutninger, og som nødvendigvis skal handle inden for rammerne af den organisation, som chefinspektøren har defineret.
- 62 Det fremgår desuden af forelæggelsesafgørelsen, at afgørelser vedrørende chefinspektøren kan ændres af den assisterende chefinspektør, som er blevet udpeget af chefinspektøren, og hvis mandat ophører samtidig med chefinspektørens.

- 63 En sådan disciplinærordning synes – med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse heraf – i praksis at være til hinder for en effektiv disciplinærsag mod chefinspektøren, selv hvis denne skulle være genstand for stærkt underbyggede anmeldelser.
- 64 Som det fremgår af den i hovedsagen omhandlede procedure, kan henlæggelsen af en anmeldelse af chefinspektøren ganske vist være genstand for et søgsmål, der i givet fald kan føre til annullation af afgørelsen om henlæggelse og til udstedelse af påbud vedrørende den behandling af anmeldelsen, som retsinspektoratet skal sikre.
- 65 Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at vurdere, i hvilket omfang de beføjelser, som de rumænske retsinstanter råder over i denne henseende, kan muliggøre en effektiv iværksættelse af disciplinærsager mod chefinspektøren og en effektiv og upartisk behandling af anmeldelser af sidstnævnte. Med henblik på denne vurdering vil den forelæggende ret bl.a. skulle tage hensyn til afhængigheden i forhold til chefinspektøren, som sagen på ny indbringes for efter annullationen af en afgørelse om henlæggelse, og til den eventuelle risiko for udløb af forældelsesfrister, hvilken risiko kan være til hinder for udøvelsen af disciplinær forfølgning.
- 66 For det tilfælde, at den nævnte ret måtte nå frem til den konklusion, at der inden for rammerne af den i hovedsagen omhandlede lovgivning ikke kan foretages en effektiv og reel kontrol af chefinspektørens handlinger, vil det skulle fastslås, at denne lovgivning ikke er affattet på en sådan måde, at den ikke kan give anledning til nogen rimelig tvivl hos borgerne med hensyn til, hvorvidt retsinspektoratets beføjelser og funktioner anvendes som middel til at lægge pres på denne judicielle virksomhed eller som middel til politisk kontrol med denne virksomhed (jf. analogt 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 142, af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 129, og 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 205).
- 67 Hvad for det andet angår den nationale juridiske og faktuelle sammenhæng, hvortil der skal tages hensyn, kan tre forhold, som fremgår af forelæggelsesafgørelsen og af de for Domstolen fremlagte sagsakter, have en vis relevans for den prøvelse, som den forelæggende ret skal foretage.
- 68 Med forbehold af den efterprøvelse, som den nævnte ret skal foretage, fremgår det for det første, at chefinspektørens beføjelser er blevet styrket i forbindelse med den mere overordnede sammenhæng med de reformer af det rumænske retsvæsens organisation, der har til formål eller til følge at reducere garantierne for de rumænske dommers uafhængighed og upartiskhed (jf. analogt 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 133-135, og af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere), C-791/19, EU:C:2021:596, præmis 106-108).
- 69 For det andet kan de konkrete regler for udnævnelse af chefinspektøren have en vis betydning, hvis det heraf fremgår, at chefinspektøren er tæt knyttet til den udøvende eller den lovgivende magt, hvilket umiddelbart synes at være tilfældet i den foreliggende sag.
- 70 For det tredje og sidste skal der ligeledes tages hensyn til den konkrete praksis, som chefinspektøren følger under udøvelsen af sine prærogativer (jf. analogt 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 144, og 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 219).

- 71 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen henvist til eksempler, der kan godtgøre, at disse prerogativer gentagne gange er blevet anvendt med henblik på politisk kontrol med den judicielle virksomhed, idet det bemærkes, at visse af disse eksempler i øvrigt fremgår af Kommissionens rapporter til Europa-Parlamentet og Rådet af 22. oktober 2019 og af 8. juni 2021 om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol (COM(2019) 499 final, s. 7 og 8, og COM(2021) 370 final, s. 18), som de rumænske myndigheder i henhold til det i artikel 4, stk. 3, TEU fastsatte princip om loyalt samarbejde skal tage behørigt hensyn til med henblik på at opfylde de mål, der forfølges med beslutning 2006/928 (jf. i denne retning 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 178).
- 72 Med forbehold af den efterprøvelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, lader det derfor til, at disse forhold vedrørende den nationale juridiske og faktuelle sammenhæng, der er bragt til Domstolens kendskab, snarere bekræfter end afkræfter en eventuel konstatering af, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning ikke er affattet på en sådan måde, at den ikke kan give anledning til nogen rimelig tvivl hos borgerne med hensyn til, hvorvidt retsinspektoratets beføjelser og funktioner anvendes som middel til at lægge pres på den judicielle virksomhed eller som middel til politisk kontrol med denne virksomhed.
- 73 Henset til ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med beslutning 2006/928, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning,
- hvorefter direktøren for et organ, der har kompetence til at gennemføre undersøgelser og iværksætte disciplinærsager mod dommere og anklagere, er blevet tillagt beføjelse til at vedtage individuelle retsakter af regulerende karakter vedrørende bl.a. dette organs organisation, udvælgelsen af dets ansatte, deres bedømmelse, udførelsen af deres arbejde eller udnævnelsen af en vicedirektør
 - skønt disse ansatte og denne vicedirektør for det første er enekompetente til at gennemføre en disciplinær undersøgelse rettet mod den nævnte direktør, deres karriere for det andet i vidt omfang afhænger af direktørens beslutninger, og vicedirektørens mandat for det tredje udløber på samme tidspunkt som direktørens,

såfremt denne lovgivning ikke er affattet på en sådan måde, at den ikke kan give anledning til nogen rimelig tvivl hos borgerne med hensyn til, hvorvidt organets beføjelser og funktioner anvendes som middel til at lægge pres på disse dommers og anklageres virksomhed eller som middel til politisk kontrol med denne virksomhed.

Sagsomkostninger

- 74 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne 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 (Første Afdeling) for ret:

Artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med 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 korrruption,

skal fortolkes således, at

de er til hinder for en national lovgivning,

- **hvorefter direktøren for et organ, der har kompetence til at gennemføre undersøgelser og iværksætte disciplinærsager mod dommere og anklagere, er blevet tillagt beføjelse til at vedtage individuelle retsakter af regulerende karakter vedrørende bl.a. dette organs organisation, udvælgelsen af dets ansatte, deres bedømmelse, udførelsen af deres arbejde eller udnævnelsen af en vicedirektør**
- **skønt disse ansatte og denne vicedirektør for det første er enekompetente til at gennemføre en disciplinær undersøgelse rettet mod den nævnte direktør, deres karriere for det andet i vidt omfang afhænger af direktørens beslutninger, og vicedirektørens mandat for det tredje udløber på samme tidspunkt som direktørens,**

såfremt denne lovgivning ikke er affattet på en sådan måde, at den ikke kan give anledning til nogen rimelig tvivl hos borgerne med hensyn til, hvorvidt organets beføjelser og funktioner anvendes som middel til at lægge pres på disse dommeres og anklageres virksomhed eller som middel til politisk kontrol med denne virksomhed.

Underskrifter