



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 7 september 2023*

”Begäran om förhandsavgörande – Beslut 2006/928/EG – Mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption – Artikel 2 FEU – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Rättsstatsprincipen – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 47 – Domares oavhängighet – Nationell lagstiftning om ändring av systemet för befordran av domare”

I mål C-216/21,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Curtea de Apel Ploiești (Appellationsdomstolen i Ploiești, Rumänien) genom beslut av den 16 februari 2021, som inkom till domstolen den 6 april 2021, i målet

Asociația ”Forumul Judecătorilor din România”,

YN

mot

Consiliul Superior al Magistraturii,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev samt domarna P.G. Xuereb, T. von Danwitz (referent), A. Kumin och I. Ziemele,

generaladvokat: N. Emiliou,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Asociația ”Forumul Judecătorilor din România”, genom D. Călin och L. Zaharia, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: rumänska.

- Consiliul Superior al Magistraturii, genom M.B. Mateescu, i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom K. Herrmann, I. Rogalski och P.J.O. Van Nuffel, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 16 februari 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU, artikel 267 FEUF, artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) samt av kommissionens beslut 2006/928/EG av den 13 december 2006 om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption (EUT L 354, 2006, s. 56).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Asociația "Forumul Judecătorilor din România" (Rumäniens domarforum) och YN, å ena sidan, och Consiliul Superior al Magistraturii (Högsta rättsrådet, Rumänien), å andra sidan. Målet rör lagenligheten av beslut nr 1348 av den 17 september 2019, vilket antogs av domarsektionen vid Högsta rättsrådet gällande godkännande av förordningen om anordnande och genomförande av uttagningsprov för befordran av domare (nedan kallat beslut nr 1348).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Anslutningsfördraget

- 3 Fördraget mellan Europeiska unionens medlemsstater och Republiken Bulgarien och Rumänien om Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen (EUT L 157, 2005, s. 11) (nedan kallat anslutningsfördraget) undertecknades den 25 april 2005 och trädde i kraft den 1 januari 2007. I artikel 2.2 och 2.3 i detta fördrag föreskrivs följande:

"2. De villkor för anslutning och de anpassningar i unionens grundläggande fördrag som anslutningen medför, vilka gäller från och med dagen för anslutningen till och med dagen för ikraftträdandet av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, anges i den akt som är fogad till detta fördrag. Bestämmelserna i akten skall utgöra en integrerad del av detta fördrag.

3. ...

Akter som antagits före ikraftträdandet av det protokoll som avses i artikel 1.3 på grundval av detta fördrag eller den akt som avses i punkt 2 skall fortsätta att gälla och deras rättsverkningar skall bevaras till dess att dessa akter ändras eller upphävs.”

4 Artikel 3 i anslutningsfördraget har följande lydelse:

”Bestämmelserna om rättigheter och skyldigheter för medlemsstaterna samt uppgifter och befogenheter för unionens institutioner, i de fördrag i vilka Republiken Bulgarien och Rumänien blir parter, skall tillämpas på detta fördrag.”

5 I artikel 4.2 och 4.3 i anslutningsfördraget föreskrivs följande:

”2. Detta fördrag träder i kraft den 1 januari 2007 förutsatt att alla ratifikationsinstrument har deponerats före den dagen.

...

3. Utan hinder av punkt 2 får unionens institutioner före anslutningen anta de åtgärder som avses i artiklarna ... 37 [och] 38 ... i det protokoll som avses i artikel 1.3. Sådana åtgärder skall antas enligt motsvarande bestämmelser i artiklarna ... 37 [och] 38 ... i den akt som avses i artikel 2.2, före ikraftträdandet av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.

Dessa åtgärder skall träda i kraft endast om detta fördrag träder i kraft och då samtidigt med fördraget.”

Akt om villkoren för Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning och om anpassning av de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen

6 I artikel 37 i akten om villkoren för Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning och om anpassning av de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen (EUT L 157, 2005, s. 203) (nedan kallad anslutningsakten) föreskrivs följande:

”Om ... Rumänien inte har lyckats genomföra åtaganden som gjorts inom ramen för anslutningsförhandlingarna och därigenom orsakar en allvarlig störning i den inre marknadens funktion, inbegripet åtaganden inom all sektorspolitik som avser ekonomisk verksamhet med gränsöverskridande verkan, eller om det föreligger en överhängande risk för en sådan störning, kan kommissionen, inom tre år efter anslutningen, på grundval av en motiverad begäran från en medlemsstat eller på eget initiativ vidta lämpliga åtgärder.

Åtgärderna skall vara proportionella och i första hand väljas så att de stör den inre marknadens funktion så litet som möjligt, i förekommande fall med tillämpning av befintliga sektoriella skyddsmekanismer. Sådana skyddsåtgärder får inte åberopas som ett medel för godtycklig diskriminering eller dolda restriktioner av handeln mellan medlemsstater. Skyddsklausulen kan åberopas redan före anslutningen på grundval av övervakningens resultat och de åtgärder som antas skall träda i kraft från och med dagen för anslutningen om inte något senare datum föreskrivs. Åtgärderna skall inte kvarstå längre än vad som är absolut nödvändigt och skall i vart fall upphävas när det relevanta åtagandet har genomförts. De får dock tillämpas utöver den period som anges i första stycket så länge som de relevanta åtagandena inte har uppfyllts. Med hänsyn till den berörda nya medlemsstatens framsteg med att uppfylla sina åtaganden kan kommissionen anpassa åtgärderna på lämpligt sätt. Kommissionen skall i god tid underrätta rådet innan den återkallar skyddsåtgärder och skall vederbörligen beakta alla synpunkter från rådet i detta avseende.”

7 I artikel 38 i anslutningsakten föreskrivs följande:

"Om det i ... Rumänien finns allvarliga brister eller överhängande risk för sådana brister i införlivandet, genomförandet eller tillämpningen av rambeslut eller andra relevanta åtaganden, samarbetsinstrument och beslut som avser ömsesidigt erkännande på det straffrättsliga området enligt avdelning VI i EU-fördraget eller av direktiv och förordningar som avser ömsesidigt erkännande på det civilrättsliga området enligt avdelning IV i EG-fördraget, får kommissionen, inom tre år efter anslutningen, på grundval av en motiverad begäran från en medlemsstat eller på eget initiativ och efter samråd med medlemsstaterna, vidta lämpliga åtgärder och ange under vilka förutsättningar och hur dessa åtgärder skall genomföras. Dessa åtgärder får bestå i ett tillfälligt upphävande av tillämpningen av relevanta bestämmelser och beslut i förbindelserna mellan ... Rumänien och en eller flera andra medlemsstater, utan att det påverkar ett fortsatt nära rättsligt samarbete. Skydds klausulen kan återopas redan före anslutningen på grundval av övervakningens resultat och de åtgärder som antas skall träda i kraft från och med dagen för anslutningen om inte något senare datum föreskrivs. Åtgärderna skall inte kvarstå längre än vad som är absolut nödvändigt och skall i vart fall upphävas när bristerna har avhjälpats. De får dock tillämpas utöver den period som anges i första stycket så länge dessa brister kvarstår. Med hänsyn till den berörda nya medlemsstatens framsteg med att avhjälpa de brister som fastställts kan kommissionen anpassa åtgärderna på lämpligt sätt efter samråd med medlemsstaterna. Kommissionen skall i god tid underrätta rådet innan den återkallar skyddsåtgärder och skall vederbörligen beakta alla synpunkter från rådet i detta avseende."

Beslut 2006/928

8 I artikel 1 i beslut 2006/928 föreskrivs följande:

"Rumänien skall senast den 31 mars varje år, och för första gången den 31 mars 2007, rapportera till kommissionen om de framsteg som har gjorts med att uppfylla vart och ett av de riktmärken som anges i bilagan.

Kommissionen får när som helst lämna tekniskt bistånd genom olika åtgärder och samla in och utbyta information om riktmärkena. Kommissionen får när som helst anordna expertgruppsbesök till Rumänien för detta ändamål. De rumänska myndigheterna skall lämna nödvändigt bistånd i samband med detta."

9 I artikel 2 i beslutet föreskrivs följande:

"Kommissionen skall till Europaparlamentet och rådet överlämna sina kommentarer och slutsatser beträffande Rumäniens rapport för första gången i juni 2007.

Därefter skall kommissionen avge rapport vid behov och åtminstone var sjätte månad."

10 I bilagan till beslutet föreskrivs följande:

"De riktmärken som enligt artikel 1 skall uppfyllas av Rumänien:

- 1) Sörja för ett öppnare och effektivare rättsligt förfarande bland annat genom att öka kapaciteten och ansvarigheten hos det högsta rättsrådet. Rapportera om och övervaka verkningarna av de nya civil- och straffprocesslagarna.

..."

Rumänsk rätt

Lag nr 303/2004

- 11 I artikel 43.1 och 43.2 i Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (lag nr 303/2004 om domares och åklagares ställning) av den 28 juni 2004 (Monitorul Oficial al României, del I, nr 826 av den 13 september 2005), i dess lydelse före ikraftträdandet den 18 oktober 2018 av Legea nr. 242/2018 (lag nr 242/2018) av den 12 oktober 2018 (Monitorul Oficial al României, del I, nr 868 av den 15 oktober 2018), föreskrevs följande:

"1) Domare och åklagare ska endast befordras genom uttagningsförfaranden som anordnas på nationell nivå, med avseende på befintliga lediga tjänster vid domstolar i första instans och vid appellationsdomstolar eller, i förekommande fall, vid åklagarmyndigheter.

2) Uttagningsförfarandet för att befordra domare och åklagare anordnas årligen eller vid behov av Högsta rådet vid Institutul Național al Magistraturii [(Nationella domarinstitutet)]."

- 12 I artikel 46 i denna lag föreskrevs följande:

"1) Uttagningsförfarandet för befordran består av skriftliga prov av teoretisk och praktisk karaktär.

2) Proven avser:

a) beroende på specialisering, ett av följande ämnen: civilrätt, straffrätt, handelsrätt, förvaltningsrätt, finans- och skatterätt, arbetsrätt, familjerätt, internationell privaträtt;

b) rättspraxis från Înalta Curte de Casație și Justiție [(Högsta domstolen, Rumänien)] och rättspraxis från Curtea Constituțională [(Författningsdomstolen, Rumänien)];

c) rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och rättspraxis från Europeiska unionens domstol;

d) om civilrättsliga eller straffrättsliga förfaranden, beroende på domarens eller åklagarens specialisering.

3) Genomförandet av uttagningsförfarandet, inklusive möjligheten att bestrida resultaten, föreskrivs i föreskrifterna om anordnande och genomförande av uttagningsförfaranden för domare och åklagare.

..."

- 13 Genom lag nr 242/2018 ändrades bland annat artiklarna 43–46 i lag nr 303/2004 och artiklarna 46¹–46³ infördes i lagen.

- 14 I artikel 43 i lag nr 303/2004, i dess lydelse enligt lag nr 242/2018 (nedan kallad lag nr 303/2004 i ändrad lydelse), föreskrivs följande:

"Uttagningsförfaranden för befordran av domare och åklagare ska anordnas varje år eller vid behov av motsvarande avdelningar i Högsta rådet genom Nationella domstolsinstitutet."

15 I artikel 44 första stycket i denna lag föreskrivs följande:

"Domare och åklagare som vid sin senaste utvärdering har erhållit betyget 'mycket bra', som inte har blivit föremål för disciplinära åtgärder under de senaste tre åren och som uppfyller kraven på tjänstgöringstid kan delta i ett uttagningsförfarande för befordran på plats i den närmast högre lönegraden."

16 I artikel 46.1 och 46.2 i denna lag föreskrivs följande:

"1) Ett uttagningsförfarande för befordran på plats ska bestå av ett skriftligt prov.

2) Genomförandet av uttagningsförfarandet, inklusive möjligheten att bestrida resultaten och de ämnen som det skriftliga provet enligt punkt 1 avser, beroende på domarens eller åklagarens specialisering, föreskrivs i föreskrifterna om anordnande och genomförande av uttagningsförfaranden för domare och åklagare.

..."

17 I artikel 46¹ i lag 303/2004, i dess ändrade lydelse, föreskrivs följande i punkt 1:

"Faktisk befordran av domare och åklagare kan endast ske genom uttagningsförfaranden som anordnas på nationell nivå, med avseende på befintliga lediga tjänster vid domstolar i första instans och vid appellationsdomstolar eller, i förekommande fall, vid åklagarmyndigheter."

18 I artikel 46² i denna lag föreskrivs följande i punkt 1:

"Domare och åklagare som vid sin senaste utvärdering har erhållit betyget 'mycket bra', som inte har blivit föremål för disciplinära åtgärder under de senaste tre åren, som har uppnått den tjänstegrad som motsvarar den domstol eller åklagarmyndighet till vilken de har ansökt om befordran och som faktiskt har utövat sitt ämbete under minst två år vid en underrätt eller en hierarkiskt underordnade åklagarmyndighet, kan delta i ett uttagningsförfarande för faktisk befordran till överrätter och överordnade åklagarmyndigheter, med avseende på befordran till ämbete som domare vid en appellationsdomstol, åklagare vid en åklagarmyndighet eller åklagare vid åklagarmyndigheten vid Înalta Curte de Casație și Justiție [(Högsta domstolen)]."

19 I artikel 46³ i denna lag föreskrivs följande i punkterna 1 och 2:

"1) Ett uttagningsförfarande för faktisk befordran består i att genomgå ett prov som syftar till att bedöma sökandenas arbete och uppförande under de tre senaste åren.

2) Anordnandet och genomförandet av uttagningsförfarandet, inbegripet uttagningskommittéerna och deras sammansättning, de poäng som tilldelas inom ramen för det prov som avses i punkt 1 samt förfarandet för att fastställa och bestrida resultaten ska fastställas i de föreskrifter som avses i artikel 46.2.

..."

20 I artikel 106 f i samma lag föreskrivs följande:

"Högsta rättsrådet godkänner genom ett beslut som offentliggörs i *Monitorul Oficial al României*, del I:

...

f) föreskrifterna för anordnande och genomförande av uttagningsförfarandet för befordran av domare och åklagare.

..."

Föreskrifterna för anordnande och genomförande av uttagningsförfarandet för befordran av domare

- 21 Den 17 september 2019 antog domarsektionen vid Högsta rättsrådet, med stöd av artiklarna 46³.2 och 106 f i lag nr 303/2004 i ändrad lydelse, beslut nr 1348 om godkännande av förordningen om anordnande och genomförande av uttagningsförfaranden för befordran av domare (nedan kallade föreskrifterna om befordran av domare).
- 22 I föreskrifterna om befordran av domare föreskrivs två steg i befordringsförfarandet: dels så kallad befordran "på plats", det vill säga till närmast högre tjänstegrad, som regleras i kapitel II i dessa föreskrifter, dels så kallad "faktisk" befordran, som regleras i kapitel III i nämnda förordning. Denna faktiska befordran gör det möjligt för godkända sökande som redan befordrats "på plats" och därigenom uppnått den tjänstegrad som krävs, att faktiskt tilldelas en tjänst vid en högre instans.
- 23 De domare som har erhållit betyget "foarte bine" ("mycket bra") i samband med sin senaste utvärdering, som inte har blivit föremål för disciplinära åtgärder under de senaste tre åren, som efter befordringsförfarandet "på plats" har uppnått den tjänstegrad som krävs för den domstol till vilken de har begärt befordran och som faktiskt har tjänstgjort i minst två år i underrätt, vid befordran som domare vid appellationsdomstol, kan delta i uttagningsförfarandet för faktisk befordran.
- 24 Förfarandet för befordran "på plats" sker genom skriftliga prov av teoretisk och praktisk karaktär. Förfarandet för "faktisk" befordran grundar sig däremot på en utvärdering av sökandenas arbete och uppförande under de tre senaste tjänstgöringsåren.
- 25 Denna utvärdering genomförs av en kommitté som består av ordföranden för den berörda appellationsdomstolen och fyra ledamöter av denna domstol med den specialisering som motsvarar de avdelningar där lediga tjänster har utlysts. Dessa ledamöter utses på förslag av den berörda appellationsdomstolens ledningsnämnd.
- 26 Utvärderingen av sökande domares arbete sker på grundval av tre kriterier. Det första kriteriet är deras förmåga att analysera och sammanfatta sitt resonemang samt huruvida de uttrycker sig konsekvent. Det andra kriteriet är deras resonemangs klarhet och logik, deras analys av argumenten i parternas inlagor och försvar samt deras iakttagande av rättspraxis från Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen, Rumänien) och från appellationsdomstolarna. Det

tredje kriteriet är deras iakttagande av skäliga tidsfrister vid handläggningen av mål och författandet av avgöranden. Den högsta poängen vid utvärdering av arbetet är 60 poäng, vilket motsvarar högst 20 poäng för vart och ett av de tre kriterierna.

- 27 Frågan i vilken mån de två första kriterierna har uppfyllts sker genom en granskning av de domstolsavgöranden som meddelats av den sökande domaren under dennes tre senaste tjänstgöringsår. Denna granskning ska omfatta ett urval av tio avgöranden som valts ut slumpmässigt, med hjälp av en programvara och på grundval av enhetliga kriterier som fastställts av utvärderingskommittén. De avgöranden som väljs ut för detta ändamål ska vara relevanta för sökandens yrkesverksamhet, avse olika ämnen och i möjligaste mån ha meddelats under olika faser i domstolsförfarandet.
- 28 Förutom de avgöranden som sålunda valts ut beaktas även det motiverade yttrandet från den avdelning som motsvarar sökandens specialisering vid den domstol som är överrätt i förhållande till den domstol där sökanden har sitt ämbete. I detta syfte ska avdelningsordföranden samråda med domarna i den avdelningen, med beaktande av sekretessen för de yttranden som avges, och ange resultatet i en rapport som ska överlämnas till utvärderingskommittén. Detta yttrande är endast rådgivande.
- 29 Vad gäller det tredje kriteriet som avser iakttagandet av frister beror utvärderingen på ett antal statistiska uppgifter och andra handlingar som tillhandahålls av den domstol där sökanden har sitt ämbete. Dessa uppgifter och handlingar avser följande förhållanden: i) vad avser sökandens arbete bedöms antalet förhandlingar, antalet mål domaren har deltagit i, antalet avgjorda mål, antalet meddelade avgöranden, antalet icke-motiverade avgöranden som meddelats inom fristerna, det genomsnittliga antalet dagar med vilka frister överskrids, den genomsnittliga tidsåtgången för sökanden att avgöra målen och de andra aktiviteter som kandidaten ägnar sig åt i tjänsten, ii) vad avser verksamheten vid den domstol som innefattar den avdelning där sökanden är verksam, det genomsnittliga antalet mål per domare, det genomsnittliga antalet närvarotillfällen vid förhandlingar, den genomsnittliga handläggningstiden per typ av mål, det genomsnittliga antalet avgöranden som meddelas av domarna och det genomsnittliga antalet avgöranden som inte meddelats inom fristerna.
- 30 Den sökande domarens uppförande bedöms på grundval av två kriterier: i) Huruvida domarens attityd i förhållande till enskilda, advokater, sakkunniga och tolkar vid förhandlingar och annan yrkesverksamhet är lämplig, huruvida den ton som används är lämplig, hövlighet, avsaknad av en föraktfull eller förolämpande attityd, samt förmåga att hantera de situationer som uppstår i förhandlingssalen, ii) förmåga att samarbeta med övriga ledamöter i den dömande sammansättningen samt uppträdande och kommunikation med andra domare och anställda vid såväl den domstol där sökanden tjänstgör som andra domstolar, oberoende av om de är hierarkiskt över- eller underordnade. Den högsta poäng som kan tilldelas vid bedömningen av uppförande är 40 poäng, det vill säga högst 20 poäng för varje kriterium.
- 31 Bedömningen av de sökandes uppförande, på grundval av de två ovannämnda kriterierna, sker genom inspelningar av förhandlingar där den berörda personen har varit ordförande för den dömande sammansättningen, med hänsyn till yttrandet från den avdelning och/eller, i förekommande fall, den domstol där sökanden har tjänstgjort under den aktuella perioden, till sökandens yrkesuppgifter samt till annan verifierbar information om kandidaten.

- 32 För att kunna göra detta efterfrågar utvärderingskommittén de uppgifter som krävs för att bedöma hur kandidaten har uppfört sig vid de domstolar där vederbörande har tjänstgjort under den aktuella perioden, från direktoratet för personalfrågor vid Högsta rättsrådet och vid *Inspectia Judiciară* (Domar- och åklagarinspektionen). Kommittén gör ett urval av förhandlingar där sökanden har varit ordförande och begär att inspelningarna av dessa ska lämnas ut till den. För att inhämta ett yttrande från avdelningen eller, om det inte finns någon avdelning, från den domstol där sökanden har tjänstgjort, ska avdelningens eller domstolens personal rådfrågas med iakttagande av sekretessen för de yttranden som avges. De åsikter som framkommer vid dessa rådfrågningar dokumenteras i en undertecknad och daterad rapport med verifierbara uppgifter.
- 33 När förfarandet har avslutats ska utvärderingskommittén utarbeta ett utkast till en motiverad rapport med uppgifter om de poäng som tilldelats för de fem kriterierna i fråga (det vill säga de tre bedömningskriterierna för arbete och de två bedömningskriterierna för uppförande) samt den totala poäng som sökanden tilldelats av det högsta antalet poäng av maximalt 100. Utkastet till rapporten ska skickas till sökanden som därefter genomgår en intervju med utvärderingskommittén avseende de uppgifter som anges i utkastet. Om den sökande invänder mot utkastet till rapporten ska han eller hon ange det både under intervjun och skriftligen. Efter intervjun ska utvärderingskommittén granska eventuella invändningar och andra frågor som framkommit under intervjun. Kommittén ska därefter upprätta en slutlig motiverad utvärderingsrapport med uppgifter om de poäng som tilldelats för varje bedömningskriterium och den sammanlagda poängen. Rapporten ska överlämnas till kandidaten och till Högsta rättsrådet.
- 34 Den sökande har då 48 timmar till sitt förfogande från och med dagen för offentliggörandet av resultaten för att överklaga det betyg som erhållits vid utvärderingen till Högsta rättsrådets domarsektion. Sektionen prövar överklagandet mot bakgrund av de invändningar som framförts och de handlingar som ligger till grund för utvärderingen. Om den anser att överklagandet ska bifallas, gör den en ny bedömning av sökanden på grundval av samma kriterier och samma poängskala som de som fastställts för utvärderingen. Om den däremot bedömer att överklagandet ska avslås, görs ingen ny bedömning av sökanden.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 35 Den 12 november 2019 väckte klagandena i det nationella målet talan vid *Curtea de Apel Ploiești* (Appellationsdomstolen i Ploiești, Rumänien), den hänskjutande domstolen, om delvis ogiltigförklaring av beslut nr 1348, i den del förfarandet för faktisk befordran av domare till domstolar i första instans och till appellationsdomstolar ändrades, genom att de tidigare skriftliga proven ersattes med en utvärdering av sökandenas arbete och uppförande under deras tre senaste tjänstgöringsår.
- 36 Enligt klagandena i det nationella målet avviker det nya förfarandet från principen om befordran på meriter, för att i stället grunda sig på skönsmässiga och subjektiva bedömningar. Genom att ordförandena för appellationsdomstolarna tillerkänns ett avgörande inflytande uppmuntrar detta nya förfarande dessutom attityder av hierarkisk underordning i förhållande till ledamöter i högre instanser som har till uppgift att bedöma det arbete som utförs av domare som kan komma i fråga för befordran.

- 37 Enligt klagandena i det nationella målet kan en sådan ändring av förfarandet för befordran av domare inverka menligt på deras oavhängighet. Det nya förfarandet strider i synnerhet mot unionsrätten och Rumäniens skyldigheter enligt bland annat den mekanism för samarbete och kontroll (nedan kallad samarbetsmekanismen) som inrättats genom beslut 2006/928, och de rapporter som upprättas inom ramen för denna mekanism.
- 38 Den hänskjutande domstolen vill i detta avseende få klarhet i huruvida samarbetsmekanismen och nämnda rapporter utgör rättsakter som kan tolkas av EU-domstolen.
- 39 Den hänskjutande domstolen hyser vidare tvivel huruvida ett sådant system för befordran som det som införts enligt den nationella lagstiftningen är förenligt med principen om domares oavhängighet.
- 40 Mot bakgrund av det ovanstående har Curtea de Apel Ploiești (Appellationsdomstolen i Ploiești, Rumänien) beslutat att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:
- "1) Ska den [samarbetsmekanism] som inrättats genom [beslut 2006/928] anses vara en rättsakt som beslutats av en unionsinstitution, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilken kan tolkas av [EU-domstolen]? Omfattas den tidslängd under vilken [samarbetsmekanismen] ska tillämpas samt mekanismens innehåll och beskaffenhet av tillämpningsområdet för [anslutningsfördraget]? Är de krav som uttrycks i de rapporter som upprättas inom ramen för mekanismen bindande för Rumänien?
- 2) Kan principen om domares oavhängighet, som slås fast i artikel 19.1 andra stycket FEU och i artikel 47 i stadgan samt i EU-domstolens praxis, med hänvisning till artikel 2 FEU, tolkas så, att den även omfattar förfaranden som rör befordran av domare?
- 3) Påverkas denna princip av inrättandet av ett system för befordran till överrätten som enbart grundas på en summarisk utvärdering av arbetet och uppförandet vilken görs av en kommitté som består av ordföranden för en appellationsdomstol och domare vid denna och som, utöver den regelbundna bedömningen av domarna både gör en separat utvärdering av domarna i befordringssyfte och utövar domstolskontroll av de domar som dessa avkunnar?
- 4) Åsidosätts principen om domares oavhängighet, som slås fast i artikel 19.1 andra stycket FEU och i artikel 47 i stadgan samt i EU-domstolens praxis, med hänvisning till artikel 2 FEU, om [Rumänien] inte iakttar unionsrättens förutsebarhet och rättssäkerhet genom att godta [samarbetsmekanismen] och tillhörande rapporter och rätta sig efter dessa i minst tio år, och därefter utan förvarning ändrar förfarandet för befordran av domare till ledande befattningar, i strid mot de [till den mekanismen knutna] rekommendationerna?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Domstolens behörighet

- 41 Högsta rådsrådet har gjort gällande att den hänskjutande domstolen genom sina tolkningsfrågor har bett EU-domstolen att uttala sig om lagenligheten av det nya system för befordran av domare som är aktuellt i det nationella målet och inte att tolka unionsrätten. Domstolen skulle således sakna behörighet att besvara dessa frågor.

- 42 Den polska regeringen har å sin sida gjort gällande att frågorna omfattas av organisationen av rättskipningen, ett område där unionen inte har någon behörighet.
- 43 Domstolen konstaterar i detta avseende att det är uppenbart att begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av unionsrätten, både primärrättsliga bestämmelser (artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU samt artikel 267 FEUF och artikel 47 i stadgan) och sekundärrättsliga bestämmelser (beslut 2006/928).
- 44 Den polska regeringens resonemang vad gäller unionens bristande behörighet i frågor gällande organisationen av rättskipningen omfattas i själva verket av räckvidden för, och därmed av tolkningen av unionens primärrättsliga bestämmelser, vilka det hänvisas till i de hänskjutna frågorna. Det är uppenbart att denna tolkning omfattas av domstolens behörighet enligt artikel 267 FEUF.
- 45 Domstolen har dessutom redan slagit fast att även om organisationen av rättskipningen i medlemsstaterna omfattas av medlemsstaternas behörighet, är medlemsstaterna vid utövandet av denna behörighet icke desto mindre skyldiga att iakta sina skyldigheter enligt unionsrätten (dom av den 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 och C-397/19, EU:C:2021:393, punkt 111 samt där angiven rättspraxis).
- 46 Av det ovan anförda följer att domstolen är behörig att besvara tolkningsfrågorna.

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

- 47 Högsta rådet har gjort gällande att den första och den andra frågan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom svaren på dessa frågor klart framgår av domstolens praxis.
- 48 Högsta rådet har vidare gjort gällande att den tredje och den fjärde frågan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom den tolkning av unionsrätten som begärts av den hänskjutande domstolen inte har något samband med de verkliga omständigheterna i det nationella målet. Den tredje frågan grundar sig nämligen enligt Högsta rådet på en felaktig beskrivning av det nationella förfarandet för befordran av domare, och vad gäller den fjärde frågan strider förfarandet för faktisk befordran av domare inte på något sätt mot de rekommendationer som kommissionen har angett i sina rapporter inom ramen för samarbetsmekanismen.
- 49 När det gäller den omständigheten att en korrekt tolkning av unionsrätten i förevarande fall skulle vara så uppenbar att den inte lämnar utrymme för rimligt tvivel, räcker det att erinra om att även om en sådan omständighet, om den antas vara riktig, kan föranleda domstolen att avgöra målet genom beslut enligt artikel 99 i rättegångsreglerna, kan denna omständighet likväl inte hindra den nationella domstolen från att ställa en tolkningsfråga eller medföra att den ställda frågan inte kan tas upp till sakprövning (dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 138 samt där angiven rättspraxis).
- 50 Den första och den andra frågan kan således tas upp till sakprövning.
- 51 Enligt fast rättspraxis presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars

riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 139 samt där angiven rättspraxis).

- 52 I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen har att pröva ett mål avseende lagenligheten av nationell lagstiftning om systemet för befordran av domare. Det är just på grund av de tvivel som den hänskjutande domstolen hyser beträffande huruvida detta system är förenligt med det krav på oavhängighet som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan, samt med beslut 2006/928, som den har begärt att EU-domstolen ska tolka dessa bestämmelser i unionsrätten. Den tredje och den fjärde frågan har således ett samband med de verkliga omständigheterna i målet vid den nationella domstolen. Vad gäller det resonemang som Högsta rättsrådet har anfört för att bestrida att dessa frågor kan tas upp till sakprövning, avser det svaret i sak.
- 53 Härav följer att även den tredje och den fjärde frågan kan tas upp till sakprövning.

Den första frågan

- 54 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida beslut 2006/928 utgör en rättsakt som beslutats av en unionsinstitution och som domstolen kan tolka enligt artikel 267 FEUF, huruvida detta beslut, vad gäller dess rättsliga beskaffenhet, innehåll och verkningar i tiden, omfattas av tillämpningsområdet för anslutningsfördraget och, slutligen, huruvida de krav som anges i de rapporter som kommissionen upprättat inom ramen för samarbetsmekanismen är bindande för Rumänien.
- 55 Såsom föreningen "Rumäniens domarforum", Högsta rättsrådet och kommissionen med rätta har påpekat framgår svaret på den första frågan tydligt av domstolens praxis, särskilt punkterna 1 och 2 i domslutet i domen av den 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 och C-397/19, EU:C:2021:393).
- 56 Den första frågan ska således besvaras enligt följande. Beslut 2006/928 utgör en rättsakt som beslutats av en unionsinstitution och som kan tolkas av EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF. Detta beslut omfattas, vad gäller dess rättsliga beskaffenhet, innehåll och verkningar i tiden, av tillämpningsområdet för anslutningsfördraget. De riktmärken som anges i beslutets bilaga syftar till att säkerställa att Rumänien iakttar rättsstatsprincipen i artikel 2 FEU, och dessa riktmärken är bindande för nämnda medlemsstat, i det att medlemsstaten är skyldig att vidta lämpliga åtgärder för att genomföra dessa riktmärken och därvid i vederbörlig ordning, i enlighet med principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, beakta de rapporter som upprättas av kommissionen på grundval av nämnda beslut, särskilt de rekommendationer som anges i nämnda rapporter.

Den andra frågan

- 57 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 2 FEU och artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att nationell lagstiftning om befordran av domare ska säkerställa att principen om domares oavhängighet iakttas.
- 58 Även om medlemsstaterna har behörighet att organisera det egna landets rättsväsende, såsom erinrats om i punkt 45 i förevarande dom, är de icke desto mindre skyldiga att iaktta sina skyldigheter enligt unionsrätten vid utövandet av denna behörighet. Det har dessutom slagits fast att det ankommer på de nationella domstolarna och på EU-domstolen att i enlighet med artikel 19 FEU, som ger uttryck för det värde som rättsstaten utgör enligt artikel 2 FEU, säkerställa att unionsrätten tillämpas fullt ut i samtliga medlemsstater och att säkerställa domstolsskyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten (dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 217).
- 59 Själva förekomsten av en effektiv domstolsprövning i syfte att säkerställa iakttagandet av unionsrätten är i sig en grundförutsättning för en rättsstat. Medlemsstaterna ska i detta syfte, och såsom anges i artikel 19.1 andra stycket FEU, fastställa de möjligheter till överklagande och förfaranden som säkerställer ett effektivt domstolsskydd för enskilda rättssubjekt inom de områden som omfattas av unionsrätten. Principen om ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som enskilda rättssubjekt har enligt unionsrätten, vilket är en princip som artikel 19.1 andra stycket FEU hänvisar till, utgör en allmän princip i unionsrätten. Denna princip följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och har kommit till uttryck i artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och den har numera även stadfäst i artikel 47 i stadgan (dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 219 samt där angiven rättspraxis).
- 60 Av detta följer att varje medlemsstat, enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, ska säkerställa att de instanser som i egenskap av "domstol" i unionsrättens mening har att pröva frågor om tillämpningen eller tolkningen av unionsrätten och som därmed hör till dess system för rättsmedel inom de områden som omfattas av unionsrätten uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd. Det ska påpekas att denna bestämmelse avser "de områden som omfattas av unionsrätten", oavsett i vilken situation medlemsstaterna tillämpar denna rätt, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan (dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 220 samt där angiven rättspraxis).
- 61 En grundförutsättning för att dessa krav på effektivt domstolsskydd enligt artikel 19.1 andra stycket FEU ska kunna säkerställas av en sådan domstol är att dess oavhängighet och opartiskhet upprätthålls, vilket bekräftas i artikel 47 andra stycket i stadgan, där tillgången till en "oavhängig" domstol anges som ett av de krav som hänför sig till den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel (dom av den 29 mars 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, punkt 93 och där angiven rättspraxis).
- 62 EU-domstolen har vid upprepade tillfällen framhållit att detta krav på oavhängiga och opartiska domstolar – vilket är oupplösligt förbundet med rättskipningsuppdraget – är en del av kärninnehållet i rätten till ett effektivt domstolsskydd och i den grundläggande rätten till en rättvis

rättegång, vilken är av vital betydelse för att garantera att samtliga de rättigheter som enskilda tillerkänns enligt unionsrätten skyddas och att medlemsstaternas gemensamma värden som anges i artikel 2 FEU, däribland rättsstatsprincipen, upprätthålls (dom av den 29 mars 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, punkt 94 och där angiven rättspraxis).

- 63 De garantier för oavhängighet och opartiskhet som erfordras enligt unionsrätten förutsätter att det finns regler, särskilt vad gäller den dömande instansens sammansättning, utnämningar, tjänsternas varaktighet samt grunderna för ledamöternas röstnedläggelse, jäv och entledigande av ledamöter, som utesluter berättigade tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande den dömande instansens oemottaglighet för påverkan av yttre omständigheter och dess neutralitet i förhållande till de intressen som är aktuella (dom av den 29 mars 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, punkt 95 och där angiven rättspraxis).
- 64 Domarna måste därvid skyddas gentemot yttre inblandning eller påtryckningar som skulle kunna äventyra deras oavhängighet och opartiskhet. De regler som är tillämpliga på domarnas ställning och tjänsteutövning ska särskilt göra det möjligt att utesluta inte bara all direkt påverkan i form av instruktioner utan även mer indirekt påverkan som kan inverka på domarnas beslutsfattande, och därmed utesluta att det framstår som att dessa domare inte är oavhängiga eller opartiska, vilket skulle inverka menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat (dom av den 29 mars 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, punkt 96 och där angiven rättspraxis).
- 65 Domarnas oavhängighet ska säkerställas och upprätthållas inte bara i det skede då de utnämns, utan även, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 46 i sitt förslag till avgörande, under hela deras karriär, inbegripet inom ramen för befordran, eftersom förfarandena för domares befordran omfattas av de regler som är tillämpliga på domarnas ställning.
- 66 Det är därför nödvändigt att försäkra sig om att de materiella rekvisit och de förfaranderegler som är tillämpliga då beslut om att befordra domare ska antas är utformade på ett sådant sätt att de utesluter berättigade tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande de aktuella domarnas oemottaglighet för påverkan av yttre omständigheter och deras neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras, när de väl har befordrats (se, analogt, dom av den 29 mars 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, punkt 97 och där angiven rättspraxis).
- 67 Den andra frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 2 FEU och artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att en nationell lagstiftning om befordran av domare ska säkerställa att principen om domares oavhängighet iakttas.

Den tredje frågan

- 68 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 2 FEU och artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken systemet för befordran av domare till överrätt grundar sig på en utvärdering av sökandenas arbete och uppförande, vilken genomförs av en kommitté bestående av ordföranden vid denna högre instans samt ledamöter vid den.
- 69 Det följer av domstolens praxis att en medlemsstat inte får ändra sin lagstiftning på ett sådant sätt att skyddet av rättsstatsprincipen sänks, ett värde som bland annat konkretiseras i artikel 19 FEU. Det ankommer således på medlemsstaterna att, mot bakgrund av detta värde, avstå från varje åtgärd som kan medföra att deras lagstiftning om organisationen av rättsväsendet försämras,

genom att inte införa regler som kan äventyra domarnas oavhängighet (dom av den 20 april 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkterna 63 och 64, samt dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 162 samt där angiven rättspraxis).

- 70 Såsom det har erinrats om i punkt 64 ovan ska domarna skyddas mot yttre inblandning eller påtryckningar som kan äventyra deras oavhängighet och opartiskhet. De regler som är tillämpliga på befordran av domare ska särskilt göra det möjligt att utesluta inte bara all direkt påverkan i form av instruktioner utan även mer indirekt påverkan som kan inverka på deras beslutsfattande, och därmed utesluta att det framstår som att domarna i fråga inte är oavhängiga eller opartiska, då detta skulle inverka menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.
- 71 När en medlemsstat inför ett nytt system för befordran av domare är det således nödvändigt att försäkra sig om att de materiella rekvisit och de handläggningsregler som är tillämpliga då sådana beslut om befordran antas inom detta system är utformade på ett sådant sätt att de utesluter berättigade tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande de aktuella domarnas oemottaglighet för påverkan av yttre omständigheter och deras neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras, när de väl har befordrats.
- 72 Det ankommer slutligen på den hänskjutande domstolen att uttala sig om detta efter att ha företagit erforderliga bedömningar i detta avseende. EU-domstolen är nämligen enligt artikel 267 FEUF inte behörig att tillämpa unionsbestämmelserna på ett visst fall, utan är endast behörig att uttala sig om tolkningen av fördragen och de rättsakter som beslutats av Europeiska unionens institutioner. Enligt fast rättspraxis kan EU-domstolen emellertid, inom ramen för det samarbete mellan domstolar som har inrättats genom artikel 267 FEUF, med utgångspunkt i handlingarna i målet tillhandahålla den nationella domstolen de uppgifter om unionsrättens tolkning som den kan behöva för att bedöma verkningarna av en viss unionsbestämmelse (dom av den 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 och C-397/19, EU:C:2021:393, punkt 201 samt där angiven rättspraxis).
- 73 Innan de materiella villkoren och de processuella reglerna för antagande av beslut om befordran, såsom de föreskrivs i den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, provas ska det erinras om att det framgår av den hänskjutande domstolens uppgifter att det förfarandet för de befordran av domare som är aktuellt i det nationella målet är sker i två steg. Den första fasen, som benämns "befordran på plats", förutsätter godkänt resultat i skriftliga prov som syftar till att kontrollera såväl sökandenas teoretiska kunskaper som deras praktiska kompetenser. Den andra fasen, som benämns "faktisk befordran" och som gör det möjligt för de sökande som befordrats på plats att faktiskt tillsättas vid en högre instans, bygger på en bedömning av deras arbete och uppförande under de tre senaste tjänstgöringsåren.
- 74 Inom ramen för denna andra fas görs utvärderingen av en utvärderingskommitté vars ledamöter utses av domarsektionen vid Högsta rättsrådet. Denna utvärderingskommitté består vid varje appellationsdomstol av den domstolens ordförande och fyra av dess ledamöter, vilkas specialisering måste motsvara de lediga tjänsternas. Dessa fyra ledamöter väljs av Högsta rättsrådets domarsektion på förslag av appellationsdomstolens förvaltningsnämnd, i vilken den domstolens ordförande ingår.

- 75 Även om den omständigheten att ett sådant organ som utvärderingskommittén deltar i ett förfarande för befordran av domare i princip kan bidra till att detta förfarande blir mer objektivt måste organet självt ändå uppställa garantier för sin oavhängighet. Det är således nödvändigt att närmare granska villkoren för tillsättning av dess ledamöter och det sätt på vilket detta organ konkret fullgör sitt uppdrag (se, analogt, dom av den 20 april 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkterna 66–68).
- 76 Vad i förevarande fall gäller villkoren för tillsättning av ledamöterna i utvärderingskommittén, ska det understrykas att denna kommitté uteslutande består av domare som utses på förslag av den behöriga appellationsdomstolen, vilken i sin tur består av domare.
- 77 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 62, 65 och 66 i sitt förslag till avgörande innebär inte den omständigheten att vissa domare utövar en kontroll över sina kollegors yrkesverksamhet i sig att det föreligger ett potentiellt problem med domares oavhängighet. Eftersom ledamöterna i utvärderingskommittén i egenskap av domare själva är skyldiga att ge garantier för sin oavhängighet, uppfyller de i princip det krav som det erinras om i punkt 75 ovan och förefaller, med hänsyn till sitt ämbete, kunna bedöma sina kollegors yrkesmässiga meriter.
- 78 Den hänskjutande domstolen har även påpekat att det nya förfarandet kan ge upphov till en maktkoncentration hos vissa av utvärderingskommitténs ledamöter, i synnerhet hos appellationsdomstolarnas ordföranden, vilket kan ge dem ett avgörande inflytande på förfarandet för faktisk befordran. Så skulle bland annat kunna vara fallet om det visar sig att dessa ledamöter samlar på sig flera uppdrag inom sin tjänsteutövning vilka kan påverka sökandenas yrkesliv och karriär, till exempel genom att de samtidigt ansvarar för den regelbundna utvärderingen av deras arbete och för att överpröva de avgöranden som de meddelar.
- 79 Även om det inte kan uteslutas att denna situation skulle kunna påverka det sätt på vilket utvärderingskommittén konkret fullgör sitt uppdrag i den mening som avses i punkt 75 ovan, kan en sådan maktkoncentration, om den antas vara styrkt, inte i sig anses vara oförenlig med artikel 19.1 andra stycket FEU (se, analogt, dom av den 11 maj 2023, *Inspectia Judiciară*, C-817/21, EU:C:2023:391, punkt 54).
- 80 Det krävs nämligen även att det visas att en sådan maktkoncentration, i sig eller i kombination med andra faktorer, i praktiken innebär att personer som drar förmån av den får möjlighet att påverka utgången av de avgöranden som de berörda domarna meddelar och således ger upphov till en bristande oavhängighet eller ett intryck av att domarna är partiska, vilket inverkar menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.
- 81 Handlingarna i målet innehåller emellertid inga uppgifter som visar att en sådan eventuell maktkoncentration i sig skulle kunna ge upphov till en sådan möjlighet att påverka i praktiken eller någon annan omständighet som, i kombination med denna koncentration, skulle kunna ge upphov till sådana effekter, vilka skulle kunna väcka tvivel hos de enskilda om de befordrade domarnas oavhängighet.
- 82 Det ankommer följaktligen på den hänskjutande domstolen, som ensam har tillgång till samtliga relevanta uppgifter, att göra en prövning i detta avseende.

- 83 När det gäller de materiella villkor som ska vara uppfyllda vid antagandet av beslut om faktisk befordran och i synnerhet de bedömningskriterier som används av utvärderingskommittén, ska det påpekas att tillträde till förfarandet för faktisk befordran förutsätter att sökandena har klarat skriftliga prov, både teoretiska och praktiska, under förfarandet för befordran "på plats". Klagandena i det nationella målet har inte ifrågasatt relevansen av nämnda prov. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 72 i sitt förslag till avgörande, innehåller den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet tydliga kriterier som förefaller relevanta för bedömningen av de sökandenas yrkesmässiga kvalifikationer.
- 84 Bedömningen av sökandenas arbete grundar sig således på kriterier avseende deras förmåga att analysera och göra en sammanfattning, klarheten och logiken i deras argumentation, iakttagandet av högre instansers praxis och deras förmåga att avgöra målet inom en rimlig tidsfrist. Bedömningen av sökandenas uppförande grundar sig däremot på kriterier som i huvudsak avser sökandenas uppträdande i tjänsteutövningen i förhållande till såväl sina kollegor som enskilda och deras förmåga att se till att förhandlingarna genomförs på ett korrekt sätt.
- 85 Dessa kriterier förefaller vidare vara föremål för objektiva bedömningar på grundval av kontrollerbara omständigheter. När det gäller bedömningen av sökandenas arbete grundar sig utvärderingskommittén huvudsakligen på ett urval av tio domstolsavgöranden som meddelats av den sökande, vilka valts ut slumpmässigt och på grundval av enhetliga kriterier. Bedömningen av de sökandes uppträdande bedöms bland annat mot bakgrund av sökandens personalakt och inspelningar av muntliga förhandlingar, vilket också syftar till att göra de omständigheter som beaktats vid utvärderingen kontrollerbara.
- 86 Det förefaller således som om de omständigheter som beaktas vid denna utvärdering är tillräckligt varierbara och kontrollerbara, vilket innebär att risken för att förfarandet för faktisk befordran blir skönsmässigt begränsas. Den omständigheten att utvärderingskommittén eventuellt kan beakta motiverade yttranden som avgetts av den avdelning där den berörda sökanden utövar sitt ämbete vid den tidpunkt då förfarandet äger rum, samt av den avdelning i högre instans som motsvarar hans specialisering, förefaller inte kunna påverka denna bedömning, i den mån sådana motiverade yttranden kan upplysa utvärderingskommittén om kandidatens yrkesmässiga kvalifikationer med avseende på dennes arbete eller uppförande.
- 87 När det gäller de förfaranderegler som ska tillämpas vid antagandet av beslut om faktisk befordran, ska det erinras om att när förfarandet väl har avslutats ska utvärderingskommittén upprätta en motiverad rapport med uppgift om de poäng som tilldelats för vart och ett av de aktuella kriterierna samt den totala poäng som sökanden erhållit. Om sökanden har invändningar mot rapporten kan han eller hon dessutom framföra dessa invändningar vid ett möte med utvärderingskommittén samt skriftligen. Slutligen förfogar kandidaten över 48 timmar från offentliggörandet av resultaten för att väcka talan mot det betyg som erhållits vid Högsta rättsrådets domarsektion. Domarsektionen ska undersöka om en ny utvärdering är nödvändig och vid behov själv genomföra denna utvärdering.
- 88 Under dessa omständigheter och med beaktande av bland annat utvärderingskommitténs motiveringsskyldighet och möjligheten att överklaga dess bedömningar, förefaller de förfaranderegler som styr antagandet av beslut om faktisk befordran inte vara av sådan art att de äventyrar oavhängigheten hos de domare som befordrats till följd av detta förfarande. Det ankommer emellertid i slutändan på den hänskjutande domstolen, som är ensam behörig att pröva de faktiska omständigheterna och som är den enda som har direkt kunskap om dessa förfaranderegler, att pröva om så verkligen är fallet.

89 Den tredje frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 2 FEU och artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken systemet för befordran av domare till överrätt grundar sig på en utvärdering av de berördas arbete och uppförande som görs av en kommitté bestående av överrättens ordförande och ledamöter i den domstolen, under förutsättning att de materiella villkoren och förfarandereglerna för antagande av beslut om faktisk befordran är sådana att de inte kan ge upphov till berättigade tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande de berörda domarnas oemottaglighet för påverkan av yttre omständigheter och deras neutralitet i förhållande till de intressen som är aktuella, när de berörda personerna väl har befordrats.

Den fjärde frågan

90 Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida beslut 2006/928 ska tolkas så, att det utgör hinder för nationell lagstiftning om ändring av systemet för befordran av domare när kommissionen, i de rapporter som upprättats i enlighet med detta beslut, inte har utfärdat någon rekommendation avseende en sådan ändring.

91 Enligt artikel 1 i beslut 2006/928 ska Rumänien varje år rapportera till kommissionen om de framsteg som har gjorts med att uppfylla vart och ett av de riktmärken som anges i bilagan till detta beslut. Det första av dessa riktmärken syftar bland annat till att "sörja för ett öppnare och effektivare rättsligt förfarande".

92 Det framgår i detta avseende av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 56 ovan att de riktmärken som anges i beslutets bilaga syftar till att säkerställa att Rumänien iakttar rättsstatsprincipen i artikel 2 FEU, och dessa riktmärken är bindande för nämnda medlemsstat, i det att medlemsstaten är skyldig att vidta lämpliga åtgärder för att genomföra dessa riktmärken och därvid i vederbörlig ordning, i enlighet med principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, beakta de rapporter som upprättas av kommissionen på grundval av nämnda beslut, särskilt de rekommendationer som anges i nämnda rapporter.

93 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 83 i sitt förslag till avgörande har varken beslut 2006/928 eller rekommendationerna i de rapporter som upprättats i enlighet med detta beslut till syfte att påtvinga den berörda medlemsstaten en viss organisationsmodell för rättsväsendet. Såsom framgår av domstolens fasta praxis (se punkt 45 ovan) omfattas organisationen av rättsväsendet av medlemsstaternas egen behörighet, under förutsättning att unionsrätten iakttas vid utövandet av denna behörighet.

94 I förevarande fall har kommissionen, såsom framgår av dess yttrande och såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 81 i sitt förslag till avgörande, i sina rapporter som upprättats på grundval av beslut 2006/928, varken identifierat något specifikt problem eller lämnat någon rekommendation avseende det nationella systemet för befordran av domare.

95 Även om den berörda medlemsstaten, i ett sådant sammanhang som det aktuella i det nationella målet, enligt principen om lojalt samarbete ska beakta kommissionens rapporter enligt beslut 2006/928 och, i synnerhet, de rekommendationer som lämnats däri, kan avsaknaden av en rekommendation inte i något fall anses utgöra ett hinder för den berörda medlemsstaten att utöva sin behörighet i fråga om organisationen av rättsväsendet.

- 96 Mot bakgrund av ovanstående överväganden ska den fjärde frågan besvaras enligt följande. Beslut 2006/928 ska tolkas så, att det inte utgör hinder för nationell lagstiftning om ändring av systemet för befordran av domare när kommissionen, i de rapporter som upprättats i enlighet med detta beslut, inte har utfärdat någon rekommendation avseende en sådan ändring.

Rättegångskostnader

- 97 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) **Kommissionens beslut 2006/928/EG av den 13 december 2006 om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption utgör en rättsakt som beslutats av en unionsinstitution och som kan tolkas av EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF. Detta beslut omfattas, vad gäller dess rättsliga beskaffenhet, innehåll och verkningar i tiden, av tillämpningsområdet för anslutningsfördraget. De riktmärken som anges i beslutets bilaga syftar till att säkerställa att Rumänien iakttar rättsstatsprincipen i artikel 2 FEU, och dessa riktmärken är bindande för nämnda medlemsstat, i det att medlemsstaten är skyldig att vidta lämpliga åtgärder för att genomföra dessa riktmärken och därvid i vederbörlig ordning, i enlighet med principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, beakta de rapporter som upprättas av kommissionen på grundval av nämnda beslut, särskilt de rekommendationer som anges i nämnda rapporter.**
- 2) **Artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 2 FEU och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att en nationell lagstiftning om befordran av domare ska säkerställa att principen om domares oavhängighet iakttas.**
- 3) **Artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 2 FEU och artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken systemet för befordran av domare till överrätt grundar sig på en utvärdering av de berördas arbete och uppförande som görs av en kommitté bestående av överrättens ordförande och ledamöter i den domstolen, under förutsättning att de materiella villkoren och förfarandereglererna för antagande av beslut om faktisk befordran är sådana att de inte kan ge upphov till berättigade tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande de berörda domarnas oemottaglighet för påverkan av yttre omständigheter och deras neutralitet i förhållande till de intressen som är aktuella, när de berörda personerna väl har befordrats.**
- 4) **Beslut 2006/928 ska tolkas så, att det inte utgör hinder för en nationell lagstiftning om ändring av systemet för befordran av domare när Europeiska kommissionen, i de rapporter som upprättats i enlighet med detta beslut, inte har utfärdat någon rekommendation avseende en sådan ändring.**

Underskrifter