



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 8 maj 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Rättsstatsprincipen – Rättsväsendets oavhängighet – Artikel 19.1 FEU – Samarbets- och kontrollmekanism – Riktmärken som Rumänien har åtagit sig att uppnå – Kampen mot korruption – Utredning av överträdelser begångna inom domstolsväsendet – Talan om ogiltigförklaring av utnämningen av åklagare med behörighet att genomföra sådana utredningar – Talerätt för yrkessammanslutningar för domare och åklagare”

I mål C-53/23,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Curtea de Apel Pitești (Appellationsdomstolen i Pitești, Rumänien) genom beslut av den 31 januari 2023, som inkom till domstolen den 2 februari 2023, i målet

Asociația ”Forumul Judecătorilor din România”,

Asociația ”Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev, domstolens vice ordförande L. Bay Larsen (referent), samt domarna T. von Danwitz, A. Kumin och I. Ziemele,

generaladvokat: A. M. Collins,

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,

* Rättegångsspråk: rumänska.

- Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României, genom A.-F. Florența,, i egenskap av ombud,
- Rumäniens regering, genom L.-E. Bațagoi, E. Gane, och L. Ghiță, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom K. Herrmann, I.V. Rogalski och P. J. O. Van Nuffel, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 1 februari 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2, 4.3 och 19.1 FEU, artiklarna 12 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), bilaga IX till 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), som trädde i kraft den 1 januari 2007, samt 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, å ena sidan, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" och Asociația "Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor" och, å andra sidan, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (statsåklagaren vid åklagarmyndigheten vid Högsta domstolen, Rumänien) (nedan kallad statsåklagaren). Målet rör lagenligheten av beslut om tillsättning av ett antal åklagare vid Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (Åklagarmyndigheten vid Högsta domstolen, Rumänien) (nedan kallad PICCJ).

Tillämpliga bestämmelser

- 3 Artikel 8.1 bis i Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (förvaltningsprocesslagen nr 554/2004) (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 1154 av den 7 december 2004), har följande lydelse:

"Fysiska personer och privaträttsliga juridiska personer får väcka talan för att skydda ett berättigat allmänt intresse endast i andra hand, om skadan på det berättigade allmänna intresset har ett logiskt samband med åsidosättandet av en subjektiv rättighet eller ett berättigat privat intresse."

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 4 Den 5 augusti 2022 väckte klagandena i det nationella målet, i egenskap av yrkessammanslutning för domare och åklagare, talan vid Curtea de Apel Pitești (Appellationsdomstolen i Pitești, Rumänien), som är den hänskjutande domstolen, och yrkade delvis ogiltigförklaring av ett beslut

om utnämning till tjänstgöring vid PICCJ av åklagare med uppgift att väcka åtal i korruptionsmål vilka omfattas av behörigheten för Direcția Națională Anticorupției (Nationella korruptionsbekämpningsmyndigheten, Rumänien) och rör domare och åklagare.

- 5 Till stöd för sin talan gjorde klagandena i huvudsak gällande att den nationella lagstiftning som ligger till grund för detta beslut strider mot olika bestämmelser i unionsrätten, varför statsåklagaren borde ha underlåtit att tillämpa denna lagstiftning. Genom denna lagstiftning avskaffades Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (avdelningen för utredning av överträdelse begångna inom domstolsväsendet) vid PICCJ. Istället gavs exklusiv behörighet att lagföra överträdelse begångna av domare och åklagare till åklagare som särskilt utsetts av statsåklagaren, för en period på fyra år, på förslag av generalförsamlingen vid Consiliul Superior al Magistraturii (Högsta rådet, Rumänien).
- 6 För det första har den hänskjutande domstolen påpekat att om den tillämpar rumänska processuella regler såsom de har tolkats av Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen, Rumänien), ska den avvisa talan om ogiltigförklaring i det nationella målet.
- 7 Härvidlag har den hänskjutande domstolen angett att även om den rumänska lagstiftningen tillerkänner var och en vars berättigade intresse har skadats rätt att angripa ett förvaltningsbeslut, framgår det av nämnda lagstiftning att privaträttsliga rättssubjekt endast kan göra gällande ett allmänintresse i den mån som skadan på detta intresse logiskt sett följer av ett åsidosättande av en subjektiv rättighet eller av ett legitimt enskilt intresse. När det gäller sammanslutningar krävs det enligt rättspraxis från Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen) att det för att en sådan talan som den som är aktuell i det nationella målet ska kunna tas upp till sakprövning måste finnas ett direkt samband mellan det förvaltningsbeslut som är föremål för lagenlighetsprövningen och det direkta syftet med, och de mål som eftersträvas av, den sammanslutning som väckt talan. Mot bakgrund av denna rättspraxis har Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen) i flera domar funnit att yrkessammanslutningar för domare och åklagare inte har ett berättigat intresse av att få beslut om utnämning av domare eller åklagare prövade.
- 8 Den hänskjutande domstolen har emellertid understrukit att klagandena söker erhålla ett effektivt domstolsskydd inom ett område som omfattas av unionsrätten. Den hänskjutande domstolen anser därför att det är nödvändigt att fastställa huruvida den tolkning som Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen) har gjort av de nationella processuella reglerna strider mot artiklarna 2 och 19.1 FEU, jämförda med artiklarna 12 och 47 i stadgan.
- 9 Den hänskjutande domstolen har härvidlag bland annat påpekat att EU-domstolen har tillerkänt miljöskyddsorganisationer talerätt och att den i flera fall har meddelat förhandsavgöranden inom ramen för nationella mål som anhängiggjorts av yrkessammanslutningar för domare och åklagare.
- 10 För det andra vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den nya lagstiftning som Rumänien har antagit vad gäller lagföring av överträdelse begångna av domare och åklagare är förenlig med unionsrätten, särskilt med artikel 19.1 FEU, och med Rumäniens åtaganden i fråga om kampen mot korruption.

11 Mot denna bakgrund beslutade Curtea de Apel Pitești (Appellationsdomstolen i Pitești) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Utgör artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU, jämförda med artiklarna 12 och 47 i [stadgan], hinder för att det uppställs gränser för när yrkessammanslutningar för domare och åklagare får väcka vissa typer av talan – i syfte att främja och skydda domarnas oavhängighet och rättsstaten samt att skydda deras yrkesstatus – genom att införa villkoret att det ska vara fråga om en alltför långtgående inskränkning i ett berättigat privat intresse, i kraft av ett bindande beslut fattat av Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen) som har åtföljts av nationell rättspraxis i mål som liknar det aktuella målet, och att det ska finnas ett direkt samband mellan å ena sidan det förvaltningsbeslut som är föremål för rättsinstansernas laglighetsprövning och å andra sidan de stadgeenliga direkta ändamålen och målsättningarna för yrkessammanslutningarna för domare och åklagare, för det fall yrkessammanslutningarna i enlighet med deras stadgeenliga ändamål och allmänna målsättningar strävar efter att uppnå ett effektivt domstolsskydd inom områden som omfattas av unionsrätten?
- 2) Utgör, mot bakgrund av svaret på den första frågan, artiklarna 2, 4.3 och 19.1 andra stycket FEU, bilaga IX till [akten om villkoren för Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning och om anpassning av de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen] och beslut 2006/928 hinder för en nationell lagstiftning där Nationella korruptionsbekämpningsmyndighetens behörighet begränsas på så sätt att den exklusiva behörigheten att lagföra domare och åklagare för begångna korruptionsbrott (i vid mening) vilar på vissa åklagare som har utnämnts specifikt för detta [av statsåklagaren], på förslag av Högsta rättsrådets generalförsamling) inom [PICCJ] respektive åklagarmyndigheterna vid appellationsdomstolarna, och dessa specifikt utnämnda åklagare även är behöriga att lagföra domare och åklagare som har begått andra kategorier av brott?”

EU-domstolens behörighet och frågan huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

- 12 Statsåklagaren har gjort gällande att EU-domstolen saknar behörighet och att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning. Statsåklagaren gjort gällande att tolkningsfrågorna är hypotetiska och uteslutande avser nationell rätt. Dessutom anser statsåklagaren att situationen i det nationella målet inte omfattas av unionsrättsens tillämpningsområde eftersom klagandena inte har åberopat någon personlig rättighet som skyddas av unionsrätten. Av detta följer att EU-domstolen inte är behörig att tolka de bestämmelser i stadgan som dessa frågor avser. Slutligen har statsåklagaren anfört att EU-domstolen genom begäran om förhandsavgörande anmodas att uttala sig om lagenligheten av bestämmelser i nationell rätt, vilket även det går utöver domstolens behörighet.
- 13 Den rumänska regeringen anser att den första frågan inte kan tas upp till prövning. Denna regering har gjort gällande att den hänskjutande domstolen inte klart har förklarat den faktiska situation som är aktuell i det nationella målet och inte har redogjort för på vilket sätt eller på vilken grund klagandena skulle nekas rätt till domstolsprövning. Enligt den rumänska regeringen framgår det särskilt av beslutet om hänskjutande att klagandenas talan i det nationella målet uppfyller sakprövningsförutsättningarna i rumänsk rätt, vilket innebär att den första frågan helt saknar intresse. Den hänskjutande domstolen skulle således på sin höjd ställas inför en svårighet att tolka nationell rätt.

- 14 EU-domstolen konstaterar, vad gäller behörigheten att besvara tolkningsfrågor, att det samarbetsystem som fastställs i artikel 267 FEUF grundar sig på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen. I ett förfarande enligt den artikeln ankommer det på medlemsstaternas domstolar och inte på EU-domstolen att tolka nationella bestämmelser. Det ankommer vidare inte på EU-domstolen att uttala sig om nationella bestämmelserns förenlighet med bestämmelser i unionsrätten. Däremot är EU-domstolen behörig att tillhandahålla den nationella domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som denna kan behöva för att pröva huruvida bestämmelser i nationell rätt är förenliga med unionsrätten (dom av den 10 mars 2022, *Consumers for Her Majesty's Revenue and Customs (Heltäckande sjukförsäkring)*, C-247/20, EU:C:2022:177, punkt 47 och där angiven rättspraxis).
- 15 I förevarande fall framgår det av tolkningsfrågornas lydelse att de direkt avser tolkningen av unionsrättsliga bestämmelser. Under dessa omständigheter kan dessa frågor inte anses avse tolkningen av bestämmelser i nationell rätt.
- 16 Dessutom kan det konstateras att även om dessa frågor syftar till att EU-domstolen ska tillhandahålla sådana uppgifter om unionsrättens tolkning som gör det möjligt att bedöma huruvida vissa nationella bestämmelser är förenliga med unionsrätten, innebär dessa frågor emellertid inte att EU-domstolen uppmanas att själv uttala sig om förenligheten med unionsrätten.
- 17 Vad gäller statsåklagarens argument att situationen i det nationella målet inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, har EU-domstolen redan slagit fast följande. En nationell lagstiftning varigenom det inrättas en avdelning vid den rumänska åklagarmyndigheten som har till uppgift att utreda överträdelse begångna inom domstolsväsendet och som är behörig att lagföra domare och åklagare, och varigenom denna avdelnings organisation regleras, omfattas av tillämpningsområdet för beslut 2006/928, och denna lagstiftning måste följaktligen uppfylla de krav som följer av unionsrätten, särskilt artiklarna 2 och 19.1 FEU (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 februari 2022, *RS (Verkan av domar från en författningsdomstol)*, C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 57 och där angiven rättspraxis).
- 18 Även om det inte följer direkt av detta konstaterande att artiklarna 2 och 19.1 FEU ger klagandena individuella rättigheter, hänför sig statsåklagarens uppfattning att så inte är fallet till prövningen av målet i sak, och kan därmed inte påverka EU-domstolens behörighet att besvara de frågor som ställts, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 21 i sitt förslag till avgörande.
- 19 Den första frågan syftar nämligen just till att få klarhet i huruvida unionsrätten, särskilt artiklarna 2 och 19.1 FEU, innebär att nationella domstolar är skyldiga att ta upp en ogiltighetstalan till sakprövning, när denna talan väckts av en yrkessammanslutning för domare och åklagare, och denna sammanslutning därvid bestrider att beslut att utnämna domare eller åklagare till en avdelning vid den rumänska åklagarmyndigheten med behörighet att lagföra domare och åklagare är förenliga med unionsrätten.
- 20 Utan att det är nödvändigt att pröva huruvida samtliga unionsrättsliga bestämmelser som anges i tolkningsfrågorna är tillämpliga i en sådan situation som den i det nationella målet, konstaterar EU-domstolen att dess behörighet inte kan uteslutas av det skälet att en situation som den nu aktuella faller utanför unionsrättens tillämpningsområde.

- 21 Vad gäller huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning, följer det av EU-domstolens fasta praxis att nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras 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 avvisas 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 (dom av den 9 november 2023, Odbor azylové a migrační politiky MV (Tillämpningsområdet för återvändandedirektivet), C-257/22, EU:C:2023:852, punkt 28 och där angiven rättspraxis).
- 22 Inom ramen för samarbetet mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna krävs det dessutom att dessa domstolar noggrant iakttar de i artikel 94 i rättegångsreglerna uttryckligen angivna kraven avseende innehållet i en begäran om förhandsavgörande, vilka en hänskjutande domstol förväntas känna till, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning eller bedömning av giltigheten av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen. Dessa krav återfinns också i domstolens rekommendationer till nationella domstolar om begäran om förhandsavgörande (EUT C 380, 2019, s. 1) (dom av den 13 juli 2023, Azienda Ospedale-Università di Padova, C-765/21, EU:C:2023:566, punkt 30 och där angiven rättspraxis).
- 23 Det krävs således att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen. Beslutet om hänskjutande måste dessutom ange de närmare skälen till varför den nationella domstolen anser det vara oklart hur unionsrätten ska tolkas och till att den anser det nödvändigt att ställa tolkningsfrågor till EU-domstolen (dom av den 25 maj 2023, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie (Mervärdesskatt – Fiktivt förvärv), C-114/22, EU:C:2023:430, punkt 22 och där angiven rättspraxis).
- 24 I förevarande fall innehåller begäran om förhandsavgörande samtliga uppgifter som är nödvändiga för att domstolen ska kunna besvara de frågor som ställts.
- 25 Vad särskilt gäller den första frågan framgår det av en samlad läsning av begäran om förhandsavgörande och av frågans ordalydelse att den hänskjutande domstolen, om frågan besvaras nekande, anser sig vara tvungen att följa den tolkning av relevant nationell lagstiftning som framgår av rättspraxis från Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen) och därmed avvisa talan i det nationella målet.
- 26 Av detta följer att den hänskjutande domstolen i sin begäran om förhandsavgörande har redogjort för såväl den faktiska och rättsliga bakgrunden till den första frågan som skälen till att den anser att det är nödvändigt att ställa frågan till EU-domstolen. Dessa skäl gör det dessutom möjligt att fastställa att denna fråga är användbar för att avgöra det nationella målet.
- 27 Det framgår dessutom av begäran om förhandsavgörande att om den första frågan besvaras jakande så har den hänskjutande domstolen – för att bedöma de argument som klagandena har anfört – att pröva huruvida den nationella lagstiftning som den andra frågan avser är förenlig med unionsrätten.
- 28 Tolkningsfrågorna kan följaktligen inte anses vara hypotetiska.

- 29 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar EU-domstolen att den är behörig att besvara begäran om förhandsavgörande. Tolkningsfrågorna kan därmed tas upp till prövning.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 30 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 2 och 19.1 FEU, jämförda med artiklarna 12 och 47 i stadgan, ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning vilken – genom att ställa som villkor för att en talan om ogiltigförklaring av utnämningen av åklagare med behörighet att lagföra domare och åklagare ska tas upp till sakprövning att det föreligger ett berättigat privat intresse – i praktiken utgör hinder för att en sådan talan kan väckas av yrkessammanslutningar för domare och åklagare i syfte att försvara principen om domares oavhängighet.
- 31 I den mån den rumänska regeringen till stöd för sitt förslag till svar på den första frågan har gjort gällande att tillämpningen av den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, i motsats till vad den hänskjutande domstolen har angett, inte nödvändigtvis leder till att den talan som är aktuell i det nationella målet avvisas, ska det erinras om att det ankommer på EU-domstolen, i enlighet med fördelningen av behörighet mellan unionsdomstolen och de nationella domstolarna, att beakta den faktiska och rättsliga bakgrunden till tolkningsfrågorna, såsom den angetts i beslutet om hänskjutande. En begäran om förhandsavgörande kan således inte prövas mot bakgrund av den tolkning av nationell rätt som förespråkats av en medlemsstats regering (dom av den 15 april 2021, État belge (Omständigheter som hänför sig till tiden efter ett beslut om överföring), C-194/19, EU:C:2021:270, punkt 26 och där angiven rättspraxis).
- 32 Den hänskjutande domstolen har angett att den tolkning som Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen) gjort av de relevanta rumänska bestämmelserna med nödvändighet leder till att en sådan talan som den som är aktuell i det nationella målet ska avvisas, eftersom en yrkessammanslutning för domare och åklagare inte kan göra gällande ett berättigat privat intresse som kan motivera att sammanslutningen har rätt att väcka en sådan talan. Den första frågan utgår således från denna tolkning av denna lagstiftning.
- 33 Den rumänska regeringens tolkning av de rumänska processrättsliga bestämmelserna kan följaktligen inte ligga till grund för EU-domstolens prövning av förevarande mål om förhandsavgörande.
- 34 Efter dessa klargöranden ska det understrykas att det enligt EU-domstolens fasta praxis 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 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 188, och av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 39).
- 35 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 (se, för ett liknande resonemang, 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 och där angiven rättspraxis).

- 36 I detta sammanhang ankommer det i princip på medlemsstaterna att i synnerhet reglera enskildas talerätt och intresse av att få sin sak prövad, dock utan att kränka rätten till ett effektivt domstolsskydd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 37 Härvidlag får de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter som enskilda har till följd av unionsrätten inte vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionens rättsordning (effektivitetsprincipen) (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 43 och där angiven rättspraxis, och dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl., C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 22).
- 38 När det gäller likvärdighetsprincipen framgår det av uppgifterna i begäran om förhandsavgörande att den aktuella nationella lagstiftningen förefaller vara tillämplig på samma sätt på rättsmedel som är avsedda att skydda de rättigheter som följer av unionsrätten och på liknande rättsmedel som grundas på nationell rätt. Det förefaller i synnerhet inte, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, som att privaträttsliga personers, och särskilt sammanslutningars, intresse av att få saken prövad skulle prövas olika beroende på om de försöker göra gällande ett allmänintresse som grundar sig på unionsrätten, såsom principen om domares oavhängighet, eller ett allmänintresse som grundar sig på nationell rätt.
- 39 Vad gäller effektivitetsprincipen framgår det av begäran om förhandsavgörande, såsom angetts i punkt 7 ovan, att denna nationella lagstiftning gör det möjligt för var och en som visar att det föreligger ett berättigat privat intresse att angripa ett förvaltningsbeslut såsom det beslut som är i fråga i det nationella målet, inbegripet genom att göra gällande att beslutet har medfört att ett allmänintresse har åsidosatts. Under dessa omständigheter förefaller ett effektivt domstolsskydd säkerställas genom rätten för de berörda parterna, och särskilt de domare och åklagare som berörs av en nationell åtgärd som påverkar dem, att göra gällande att kraven i artikel 19.1 FEU ska iakttas, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.
- 40 Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat har EU-domstolen visserligen redan slagit fast att medlemsstaterna i vissa fall är skyldiga att tillåta intresseorganisationer att väcka talan vid domstol i syfte att skydda miljön eller bekämpa diskriminering (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 58, och dom av den 23 april 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, C-507/18, EU:C:2020:289, punkt 60).

- 41 Dessa konstateranden från domstolens sida följer emellertid av processuella rättigheter som särskilt tillerkänns intresseorganisationer enligt konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som undertecknades i Århus den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1), eller enligt sekundärrättsakter såsom rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, 2000, s. 16, och rättelse i EGT L 2, 2001, s. 42).
- 42 Vidare framgår det av domstolens praxis att medlemsstaterna, även på de områden som avses i punkt 40 ovan, är fria att, när det i denna konvention eller i dessa rättsakter inte uttryckligen föreskrivs att intresseorganisationer ska tillerkännas talerätt, ge sådana organisationer talerätt eller inte. För det fall medlemsstaterna i detta sammanhang avser att tillerkänna intresseorganisationer sådan ställning, ankommer det dessutom på medlemsstaterna att, med vederbörlig hänsyn till rätten till ett effektivt rättsmedel, fastställa såväl omfattningen av de rättsliga förfaranden som står organisationerna till buds som de villkor som måste vara uppfyllda för att en sådan talan ska kunna väckas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 2008, Feryn, C-54/07, EU:C:2008:397, punkt 27; dom av den 23 april 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, C-507/18, EU:C:2020:289, punkterna 62–64, och dom av den 8 november 2022, Deutsche Umwelthilfe (Typgodkännande av motorfordon), C-873/19, EU:C:2022:857, punkterna 63 och 65 och där angiven rättspraxis).
- 43 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 38 i sitt förslag till avgörande finns det inte någon unionsrättslig bestämmelse som ålägger medlemsstaterna att garantera yrkessammanslutningar för domare och åklagare processuella rättigheter som gör det möjligt för dem att bestrida varje påstådd oförenlighet med unionsrätten av en nationell bestämmelse eller åtgärd som har samband med domarnas ställning.
- 44 Det går således inte att av den i punkt 35 ovan nämnda skyldigheten att införa ett system med möjligheter till överklagande och förfaranden som säkerställer ett effektivt domstolsskydd för enskilda rättssubjekt inom de områden som omfattas av unionsrätten dra slutsatsen att medlemsstaterna allmänt sett är skyldiga att garantera dessa sammanslutningar rätten att väcka talan som grundas på en sådan oförenlighet med unionsrätten.
- 45 Den omständigheten att EU-domstolen meddelat förhandsavgöranden beträffande nationella mål där talan väckts vid den hänskjutande domstolen av yrkessammanslutningar för domare och åklagare påverkar inte denna bedömning, eftersom det inte ankommer på EU-domstolen att i ett mål om förhandsavgörande uttala sig om huruvida talan i det nationella målet kan tas upp till prövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 26 och där angiven rättspraxis).
- 46 Artikel 12 i stadgan, som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, kan inte motivera en annan lösning, eftersom den endast stadfäster föreningsfrihet, utan att kräva att föreningarna nödvändigtvis ska ha rätt att väcka talan för att tillvarata ett mål av allmänt intresse.
- 47 Detsamma gäller domstolens praxis avseende principen om domares oavhängighet. Vad mer specifikt gäller möjligheten att överklaga beslut om utnämning av åklagare som är behöriga att lagföra domare och åklagare, erinrar domstolen om att varje medlemsstat, för att följa artikel 19.1 FEU, ska säkerställa att de instanser som i egenskap av "domstol", i den mening som avses i unionsrätten, hör till dess system med rättsmedel inom de områden som omfattas av

unionsrätten uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd (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 191, och dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 40).

- 48 En grundförutsättning för att detta krav på effektivt domstolsskydd enligt artikel 19.1 FEU ska kunna säkerställas av sådana instanser som kan ha att avgöra frågeställningar som rör unionsrättens tillämpning eller tolkning är att deras oavhängighet upprätthålls. Detta 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 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 194 och där angiven rättspraxis).
- 49 Kravet på domstolarnas oavhängighet, enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, omfattar två aspekter. Den första aspekten, som är extern, förutsätter att den aktuella domstolsinstansen fullgör sina uppgifter helt självständigt, utan att vara underställd någon annan och utan att ta emot order eller instruktioner från något håll. Den ska således vara skyddad mot yttre inblandning eller påtryckningar som kan äventyra dess ledamöters oberoende prövning och påverka deras avgöranden. Den andra aspekten är intern och sammanfaller med begreppet opartiskhet och handlar om att avståndet gentemot parterna och deras respektive intressen vad gäller saken i målet ska vara detsamma. Sistnämnda aspekt förutsätter att objektivitet iakttas och att det inte föreligger något annat intresse vad gäller utgången i målet än vad som följer av en strikt tillämpning av rättsreglerna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 50 Det ska påpekas att bestämmelser som utesluter möjligheten för yrkessammanslutningar för domare och åklagare att väcka talan om ogiltigförklaring av beslut om utnämning av åklagare som är behöriga att lagföra domare och åklagare inte förefaller vara sådana att de direkt åsidosätter dessa krav, eftersom dessa bestämmelser inte i sig kan hindra domare från att utföra sina uppgifter på ett självständigt och opartiskt sätt.
- 51 Enligt domstolens fasta praxis förutsätter emellertid de garantier för oavhängighet och opartiskhet som erfordras enligt unionsrätten att det finns regler som utesluter allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande den aktuella instansens pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter och dennas neutralitet i förhållande till de intressen som ställs mot varandra (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 196, och dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 82).
- 52 Det framgår av domstolens praxis att medlemsstaterna under vissa omständigheter, för att säkerställa att kravet på domares oavhängighet iakttas, är skyldiga att föreskriva vissa rättsmedel som gör det möjligt att kontrollera lagenligheten av nationella åtgärder som påverkar domarnas karriär eller de nationella domstolarnas sammansättning.
- 53 Detta oavhängighetskrav förutsätter således, enligt denna rättspraxis, att det disciplinära systemet innehåller de skyddsregler som behövs för att helt förhindra risken för att ett sådant system används som ett system för politisk kontroll över innehållet i domstolarnas avgöranden. Regler

som föreskriver att disciplinära beslut fattas av ett oavhängigt organ i enlighet med ett förfarande som till fullo garanterar att rättigheterna enligt artiklarna 47 och 48 i stadgan respekteras – bland annat rätten till försvar – och som gör det möjligt att överklaga besluten från de disciplinära organen till domstol, är alla skyddsregler som är av grundläggande betydelse för att domstolsväsendets oavhängighet ska upprätthållas (se, för ett liknande resonemang, 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 198 och där angiven rättspraxis).

- 54 På samma sätt måste åtgärder som innebär att domare omplaceras utan deras samtycke, och som vidtagits utanför ramen för det disciplinära systemet, kunna angripas i domstol, varvid förfarandet till fullo ska garantera de rättigheter som stadfästs i artiklarna 47 och 48 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C-487/19, EU:C:2021:798, punkt 118).
- 55 Dessutom har domstolen slagit fast att den grundläggande rätten till en rättvis rättegång och, i synnerhet, de garantier för tillgång till en oavhängig och opartisk domstol inrättad enligt lag, som är kännetecknande för denna grundläggande rättighet, bland annat innebär att varje domstol är skyldig att kontrollera huruvida den, genom sin sammansättning, utgör en sådan domstol när det föreligger allvarliga tvivel i fråga härom. En sådan kontroll är nödvändig för att domstolarna i ett demokratiskt samhälle ska kunna inge de enskilda det förtroende som krävs (dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 129).
- 56 I ett sammanhang som präglas av övergripande reformer av domstolsväsendet vilka begränsar domares oavhängighet, skulle avsaknaden av tillräckliga garantier för ett organ som föreslår utnämning av domare kunna medföra att den som ansökt om en domartjänst, men som inte valts ut för tjänsten, måste kunna överklaga detta beslut vid domstol – om än begränsat till vissa frågor – för att på så sätt motverka direkt eller indirekt påverkan vid handläggningen av domartillsättningsärenden; till syvende och sist handlar det därvid om att förhindra att enskilda rättssubjekt kan hysa rimligt tvivel om huruvida de efter en sådan process tillsatta domarna är oavhängiga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 136).
- 57 När det gäller utnämningen av åklagare som är behöriga att lagföra domare och åklagare, ska det erinras om att medlemsstaterna, bland annat för att undvika att det uppstår sådana tvivel, är skyldiga att generellt säkerställa att dessa åklagares agerande regleras av effektiva bestämmelser som till fullo respekterar kravet på domares oavhängighet. De bestämmelser som antas för detta ändamål ska, i likhet med reglerna om disciplinansvar för dessa domare och åklagare, innehålla de skyddsregler som krävs för att dessa förfaranden inte ska kunna användas som ett instrument för politisk kontroll över domarnas och åklagarnas verksamhet och bestämmelserna ska till fullo garantera de rättigheter som följer av artiklarna 47 och 48 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, 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 213).
- 58 Mot bakgrund av, för det första, att medlemsstaterna är skyldiga att anta och tillämpa sådana bestämmelser, för det andra, att yrkessammanslutningar för domare och åklagare i princip inte direkt berörs av åklagarutnämningar, även när dessa åklagare är behöriga att lagföra domare och åklagare, och, för det tredje, att det följer av övervägandena i punkterna 43–46 ovan att unionsrätten inte generellt kräver att sådana sammanslutningar tillerkänns särskilda processuella

rättigheter, kan det inte anses att enbart den omständigheten att det enligt nationell lagstiftning inte är tillåtet för yrkessammanslutningar för domare och åklagare att väcka talan om ogiltigförklaring av beslut om utnämning av åklagare med behörighet att lagföra domare och åklagare är tillräcklig för att hos enskilda rättssubjekt ge upphov till berättigade tvivel beträffande domarnas oavhängighet.

- 59 Av det ovan anförda följer att kravet på domares oavhängighet inte generellt kan tolkas så, att medlemsstaterna är skyldiga att tillåta att yrkessammanslutningar för domare och åklagare väcker en sådan typ av talan.
- 60 En rätt för yrkessammanslutningar för domare och åklagare att väcka talan mot sådana åtgärder som de som är aktuella i det nationella målet kan inte heller härledas ur artikel 47 i stadgan.
- 61 Erkännandet av rätten till ett effektivt rättsmedel i ett enskilt fall förutsätter nämligen att den person som åberopar rätten gör gällande rättigheter eller friheter som garanteras i unionsrätten eller att denna person är föremål för ett förfarande som utgör en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan (dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 34).
- 62 Av beslutet om hänskjutande framgår dock varken att klagandena i det nationella målet har gjort gällande en rättighet de har enligt en unionsrättslig bestämmelse eller att de är föremål för ett lagföringsförfarande som utgör en tillämpning av unionsrätten.
- 63 I den mån klagandena har för avsikt att grunda sin talan på artikel 19.1 FEU ska det erinras om att EU-domstolen har slagit fast att en sammanslutning som vid en nationell domstol gör gällande att en nationell lagstiftning om utnämning av domare och åklagare är oförenlig med denna bestämmelse inte enbart av denna anledning kan anses åberopa ett åsidosättande av en rättighet som tillkommer sammanslutningen enligt någon unionsrättslig bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 april 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, punkterna 43 och 44).
- 64 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 2 och 19.1 FEU, jämförda med artiklarna 12 och 47 i stadgan, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning vilken – genom att ställa som villkor för att en talan om ogiltigförklaring av utnämningen av åklagare med behörighet att lagföra domare och åklagare ska tas upp till sakprövning att det föreligger ett berättigat privat intresse – i praktiken utgör hinder för att en sådan talan kan väckas av yrkessammanslutningar för domare och åklagare i syfte att försvara principen om domares oavhängighet.

Den andra frågan

- 65 Med hänsyn till svaret på den första frågan saknas anledning att besvara den andra frågan

Rättegångskostnader

- 66 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:

Artiklarna 2 och 19.1 FEU, jämförda med artiklarna 12 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning vilken – genom att ställa som villkor för att en talan om ogiltigförklaring av utnämningen av åklagare med behörighet att lagföra domare och åklagare ska tas upp till sakprövning att det föreligger ett berättigat privat intresse – i praktiken utgör hinder för att en sådan talan kan väckas av yrkessammanslutningar för domare och åklagare i syfte att försvara principen om domares oavhängighet.

Underskrifter